

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS 2013-2014**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

# Austeridad vs. Derechos Humanos

Las políticas portuguesas de recuperación económica y su impacto en los derechos económicos, sociales y culturales

*Tesis presentada para la obtención del título de Magister en Derechos Humanos*

CATARINA SARAIVA LIMA

DIRECTOR: ESTEBÁN BELTRAN

Buenos Aires, 2017

### **AGRADECIMIENTOS**

A todas mis compañeras y compañeros de la Maestría, inspiraciones de vida, de lucha y de humanidad, verdaderos maestros de sensibilidad, resistencia y sentido de humor. Con ellos y ellas aprendí sobre la vida, la dignidad, los derechos humanos, la argentinidad y la fuerza de la voz y del gesto, más de lo que me podía imaginar. Sigo aprendiendo y riéndome con alegría.

A Lucila Belén, Caro Errante, Fernanda, Josefina y Juliana. Por el ejemplo de Mujeres Guerreras, capaces de mudar el mundo con su sola fuerza viva, y a mí con su energía y amor puros.

A Esteban Beltrán, el director más humano que podía haber tenido, con quien cada reunión fue introducida con conversas sobre la vida, los viajes, los hijos y los lugares.

A Santa Fe 4427, Casa-corazón de mi argentinidad donde pudo ser mi lusitano modo, y en donde siempre hubo lugar para un plato más en la mesa. Gracias a los que pasaron y la llenaron de vida, facilitándome los humores de los fines cortos reemplazados por las clases, y las tardes de ventana, compañía y complicidad. En nombre de todos, gracias a Rodolfo y a Chico por el tremendo aguante.

A las tardecitas de Buenos Aires, que siempre supieron abrazarme. Gracias a la Ciudad Locura Capital por multiplicarme, florecerme y iluminarme siempre.

*«Y mientras tanto qué comemos”, preguntó, y agarró al coronel por el cuello de la franela.  
Lo sacudió con energía.  
- Dime, qué comemos.*

*El coronel necesitó setenta y cinco años – los setenta y cinco años de su vida, minuto a minuto – para llegar a ese instante. Se sintió puro, explícito, invencible, en el momento de responder:*

*- Mierda.»*

Gabriel García Márquez,  
*El coronel no tiene quien le escriba*  
Paris, 1957

## ÍNDICE

### **Resumen Ejecutivo**

#### **Primera Parte. Las medidas de austeridad implementadas en Portugal**

1. Contexto político-económico internacional e interno: la crisis
2. Austeridad: marco teórico
3. Medidas de austeridad adoptadas entre 2010 y 2014
  - 3A. Programas de Estabilidad y Crecimiento
    - 3A.1. Pacto de Estabilidad y Crecimiento
    - 3A.2. Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013: PEC I
    - 3A.3. Medidas adicionales: los “PECs” II y III
    - 3A.4. Programa de Estabilidad y Crecimiento 2011-2014: PEC IV
  - 3B. Programas de Condicionalidad de la Asistencia Financiera Internacional: los Memorandos de Entendimiento
    - 3B.1. Condicionalidad: marco teórico
    - 3B.2. Programa de Condicionalidad del FMI: el Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras
    - 3B.3. Programa de Condicionalidad de la UE: el Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica

#### **Segunda Parte. Las obligaciones de derechos humanos**

1. Derechos humanos económicos, sociales y culturales.
2. Régimen legal general de los derechos económicos, sociales y culturales
3. Algunos derechos humanos económicos, sociales y culturales afectados en particular: identificación y contenido
  - 3A. Derecho a la salud
  - 3B. Derecho a la seguridad social
  - 3C. Otros derechos afectados

#### **Tercera Parte. Confrontación, Críticas y Conclusiones**

#### **Bibliografía**

## RESUMEN EJECUTIVO

En 2007-2008, se desencadenó una crisis financiera internacional que se originó en Estados Unidos y se propagó por todo el mundo. En Europa, el efecto de contagio de la crisis fue sentido con particular intensidad en los países periféricos del sur, entre los cuales, Portugal. En respuesta a esta crisis, fueron adoptadas e implementadas, desde los centros de decisión europeos y nacionales – en particular, a Comisión Europea, el Banco Central Europeo y los gobiernos nacionales -, medidas de austeridad económica.

Los programas de austeridad económica implementados en este contexto corresponden a un modelo político específico que, entre otros, restringe directa y significativamente funciones sociales del Estado, como la protección del empleo, el sistema nacional de salud, la educación pública, la seguridad social, y otros mecanismos de inclusión y protección social.

Portugal, sin embargo - como otros Estados que implementaron o están implementando políticas de austeridad -, asumió obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes de derechos humanos, que condicionan sus acciones y políticas. En particular, Portugal ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual reconoce y tutela, justamente, los derechos humanos económicos, sociales y culturales. En esa medida, el análisis de las medidas de austeridad con un abordaje de derechos humanos demuestra que derechos humanos como el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a un nivel adecuado de vida – todos reconocidos en el Pacto Internacional – son directa y particularmente afectados por la implementación de dichas medidas. La presente tesis examinará esta cuestión.

En la **Primer Parte** se delimitará uno de los objetos en análisis: la Austeridad (“*Las medidas de austeridad implementadas en Portugal*”). En ese sentido, tras explicar brevemente el contexto económico y político del período en análisis (“*1. Contexto político-económico internacional e interno: la crisis*”), se desarrollará un marco teórico e intelectual sobre el concepto de Austeridad, a través de un recorrido histórico del pensamiento con recurso a fuentes significativas filosóficas, literarias, políticas y económicas (“*2. Austeridad: marco teórico*”). Seguidamente, se examinará la aplicación práctica de la austeridad en el contexto en análisis: las medidas de austeridad concretamente implementadas en Portugal entre 2010 y 2014, en el contexto (y con el fundamento) de recuperación económica, correspondientes al marco teórico de austeridad examinado, y que tengan impacto directo en el ejercicio de derechos humanos económicos, sociales y culturales (“*3. Medidas de austeridad adoptadas entre 2010 y 2014*”). Se examinarán en particular las dos principales fuentes de programas de austeridad: los Programas de Estabilidad y Crecimiento, adoptados internamente, y los Memorandos de Condicionalidad, con sustrato internacional. Relativamente a los primeros (“*3A. Programas de Estabilidad y Crecimiento*”), se abordará el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo, que origina estos programas, y se verán en detalle el Programa de Estabilidad y Crecimiento de 2010-2013 (PEC I), las medidas

adicionales comúnmente designadas PEC II y III, y el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2011-2014 (PEC IV). Respecto a los segundos (“3B. *Programas de Condicionalidad de la Asistencia Financiera Internacional: los Memorandos de Entendimiento*”), examinaremos el concepto, contexto y significado de Condicionalidad, y veremos en detalle el contenido de austeridad del Programa de Condicionalidad acordado entre el Gobierno portugués y el FMI - el Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras – y del Programa de Condicionalidad acordado entre el Gobierno portugués y la Unión Europea - el Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica -, ambos en el ámbito del proceso de asistencia financiera internacional a Portugal.

La selección de medidas analizadas no es exhaustiva. La presente tesis no pretende ni se propone analizar detenidamente cada acto legislativo, administrativo y político adoptados en un periodo gubernamental de 5 años, sino que tomará los conjuntos de políticas y directrices más significativas para la caracterización de las medidas de austeridad implementadas. Serán analizados, en particular, los Pactos de Estabilidad y Crecimiento, que contienen las primeras medidas de austeridad, y los Programas de Condicionalidad de la Asistencia Financiera Internacional firmados con Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, directrices de todas las medidas de austeridad adoptadas en concreto y en detalle por el gobierno portugués, en cumplimiento del acuerdo de asistencia financiera internacional. Estos instrumentos determinan también el marco temporal destacado (2010-2014): el ciclo de políticas de austeridad es inaugurado, en Portugal, con el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, y la ejecución del Programa de Ajuste Económico del proceso de asistencia financiera internacional se finalizó en mayo de 2014.

La **Segunda Parte** (“*Las obligaciones de derechos humanos*”) analizará el segundo elemento principal de esta investigación, que se confrontará finalmente con el primero: los derechos humanos. Serán examinados específicamente los derechos humanos de naturaleza económica, social y cultural como categoría problemática y especialmente afectada por las políticas de austeridad. Asimismo, se desarrollará un análisis del origen, evolución histórica, política y jurídica, y contenido normativo de los derechos económicos, sociales y culturales, reconociéndose inmediatamente la vulnerabilidad particular de esta categoría o conjunto de derechos. Serán analizados y rebatidos los principales argumentos de devaluación de estos derechos y se reiterará su valor como derechos humanos plenos (“1. *Derechos humanos económicos, sociales y culturales*”).

Luego, serán analizados brevemente varios instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos económicos, sociales y culturales, con el propósito de diseñar un panorama amplio sobre el estado y forma de protección de estos derechos en los varios sistemas de protección de derechos humanos – que reflejará la devaluación examinada anteriormente -, y se dará particular enfoque al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Naciones Unidas. A pesar de no ser el único instrumento jurídico sobre derechos humanos económicos, sociales y culturales a los que Portugal está vinculado, esta opción se justifica por dos motivos: su carácter internacional global (con 71 ratificaciones por Estados de todos los continentes, es el tratado internacional en la materia

con más ratificaciones en todo mundo); y los estándares ampliamente desarrollados en el ámbito de este tratado por el respectivo Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se desarrollará en detalle el análisis de los parámetros presentes en todos los regímenes internacionales de derechos humanos económicos, sociales y culturales indicados, y en particular en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, serán examinados cuidadosa y críticamente criterios como la obligación de adopción de medidas, la progresividad y la prohibición de regresividad, la prohibición de discriminación, la disponibilidad de recursos y las obligaciones mínimas; siempre acompañados de los estándares desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Será también analizada la problemática de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y el reciente Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece un sistema de denuncias individuales por violación de estos derechos (*“2. Régimen legal general de los derechos económicos, sociales y culturales”*).

Finalmente, será examinado, a título ilustrativo, el contenido normativo de algunos derechos humanos económicos, sociales y culturales en concreto afectados por la austeridad (*“3. Algunos derechos humanos económicos, sociales y culturales afectados en particular: identificación y contenido”*), en particular el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social. Este análisis es meramente ilustrativo, ya que la problemática y preocupación central de la presente investigación es la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales como categoría específica de derechos humanos, el reconocimiento de sus dificultades de protección y la reivindicación de su pleno valor como derechos humanos.

La **Tercera Parte** será dedicada a la confrontación entre la Primera Parte - las medidas de austeridad implementadas en Portugal - y la Segunda Parte - las obligaciones de derechos humanos económicos, sociales y culturales asumidas por Portugal -, frente a la cual se desarrollarán las correspondientes críticas y conclusiones. Serán examinados los resultados de la implementación de las medidas de austeridad observados por organizaciones no gubernamentales y organismos de derechos humanos, incluyendo las varias intervenciones del Tribunal Constitucional en la evaluación de la constitucionalidad de algunas medidas concretas de austeridad. Se reiterará el valor de los derechos humanos económicos, sociales y culturales como derechos humanos plenos, y se examinará la cuestión, particularmente relevante en este ámbito de austeridad y derechos humanos, de la neutralidad ideológica asumida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en confrontación con el contenido fuertemente ideológico de la austeridad. Serán re-examinadas las obligaciones de derechos humanos en juego, en particular aquellas en confrontación con las medidas de austeridad, como la no regresividad y las obligaciones mínimas. Será también evaluada y cuestionada la responsabilidad de las instituciones financieras internacionales en materia de derechos humanos. Finalmente, serán desarrolladas conclusiones finales relacionando la austeridad, la pobreza y los derechos humanos.

PRIMERA PARTE

**LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD IMPLEMENTADAS EN PORTUGAL**

**1. CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO INTERNACIONAL E INTERNO: LA CRISIS**

La mañana de 15 de septiembre de 2008 despertó al mundo con el anuncio insólito de bancarrota del gigante financiero estadounidense Lehman Brothers. La noticia, publicada en todos los principales medios de comunicación internacionales<sup>1</sup>, sorprendía por referirse a uno de los mayores bancos de inversiones de la mayor potencia económica mundial, Estados Unidos de América, pero anunciaba una crisis financiera de seria amplitud: *“En la semana del 15 de septiembre de 2008, las mayores instituciones financieras de América empezaron a colapsar. La venerada firma de inversiones Lehman Brothers, con \$ 639 billones en bienes, quebró. La insolvente Merrill Lynch fue vendida al Bank of América en una fusión relámpago arreglada por la Hacienda y Reserva Federal de Estados Unidos. AIG reportó pérdidas de billones de dólares en sus operaciones de seguro por incumplimiento [credit default swap] y fue nacionalizada por el gobierno. Citigroup quebró y solicitó a la Hacienda y Reserva Federal centenas de billones en ayuda financiera para sobrevivir. La asociación de préstamos y ahorros más grande del país, Washington Mutual, entró en insolvencia y fue adquirida por la Corporación Federal de Seguro de Depósitos, antes de ser fusionada con Wells Fargo. Parecía que los únicos dos grandes bancos inversionistas sobrevivientes, JP Morgan Chase y Goldman Sachs, podrían ser los próximos en colapsar”*<sup>2</sup>.

A pesar de la sorpresa con la que el mundo recibió la noticia del quiebre de Lehman Brothers y de la extrema fragilidad del sector financiero norteamericano, JOSEPH STIGLITZ, Nobel de Economía, señaló: *“La única sorpresa de la crisis de 2008 fue haber sido una sorpresa para tantos. Para algunos observadores, esta crisis fue un típico ejemplo de libro de texto, no solamente previsible sino también prevista. Un mercado desregulado inmerso en*

---

<sup>1</sup> Ver *New York Times* de 14 de Septiembre de 2008, “Lehman Files for Bankruptcy; Merrill is Sold” (<http://www.nytimes.com/2008/09/15/business/15lehman.html?pagewanted=all>); *The Guardian* de 15 de Septiembre de 2008, “Banking crisis: Lehman Brothers files for bankruptcy protection” (<http://www.theguardian.com/business/2008/sep/15/lehmanbrothers.creditcrunch>); *Le Monde* de 15 de Septiembre de 2008, “Lundi noir après la faillite de Lehman Brothers” ([http://www.lemonde.fr/economie/article/2008/09/15/lundi-noir-apres-la-faillite-de-lehman-brothers\\_1095563\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2008/09/15/lundi-noir-apres-la-faillite-de-lehman-brothers_1095563_3234.html)); y *El País* de 15 de Septiembre de 2008, “Lehman Brothers se declara en bancarrota” ([http://economia.elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463973\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463973_850215.html)).

<sup>2</sup> ROBERT KUTTNER, *Debtor's Prison: The Politics of Austerity Versus Possibility*, First Vintage Books, Nueva York, 2015, p. 35, traducido del original inglés por la autora de la presente tesis. Esta y todas las citas originales en inglés, portugués y francés serán presentadas en español, traducidas por la autora de la tesis, quien assume responsabilidad por las mismas traducciones.



*liquidez y tasas de interés bajas, una burbuja inmobiliaria, y préstamos de alto riesgo fueron una combinación tóxica”<sup>3</sup>.*

Debido a los fuertes vínculos entre instituciones financieras internacionales y al elevado número de inversiones de los bancos europeos en el mercado hipotecario de Estados Unidos, la crisis financiera norteamericana llegó a Europa, dando lugar al inicio de una fuerte crisis económica de dimensión internacional – la más grave desde la Gran Depresión de 1930 (curiosamente, una crisis también de origen norteamericana y financiera) –, referida como la Gran Recesión. En Europa, con el objetivo de poner a salvo el sistema bancario europeo, se puso en marcha un rescate sin precedentes de los bancos y otras instituciones financieras: entre 2008 y 2011, la Comisión Europea aprobó la concesión de 4,5 billones de euros en ayudas para el sector financiero (el equivalente al 36,7% del PIB de la UE), que se destinaron al rescate de bancos como el Lloyds TSB en el Reino Unido y el Bayern LB en Alemania. Muchos bancos, como el Barclays, el Deutsche Bank y el Santander, no fueron rescatados de forma directa, pero sí se beneficiaron indirectamente de las intervenciones estatales.

La crisis financiera estadounidense no traspasó solamente fronteras internacionales, sino que también traspasó el ámbito financiero: *“La crisis financiera mundial sin precedentes y la recesión económica que atingieron el mundo en los últimos dos años afectaron gravemente el crecimiento económico y la estabilidad financiera, y originaron un acentuado deterioro de las situaciones del déficit y de la deuda de los Estados-Miembros. El agravamiento de la crisis financiera llevó a un grave deterioro de las condiciones de préstamo en varios Estados-Miembros de la zona euro que ni los fundamentos económicos pueden explicar. En este momento, la situación podría constituir una seria amenaza a la estabilidad, unidad e integridad de toda la zona euro si no se le pone fin urgentemente”<sup>4</sup>.* Asimismo, un problema que empezó en el sector privado bancario, rápidamente contaminó el sector público y se “nacionalizó”, a través por ejemplo del rescate por el Estado de bancos privados considerados demasiado grandes para dejar quebrar (*“too big to fail”*), para prevenir efectos “dominó” y el colapso del sistema financiero, o de la compra de deuda de dudosa calidad a través de los bancos centrales. Se observó un aumento de la deuda pública en algunos países, y consecuentemente al aumento de la inestabilidad financiera y de las tasas de interés de la deuda pública, a niveles insoportables para los gobiernos. De esta forma, la crisis originalmente privada y norteamericana se transformó en una profunda crisis de deuda soberana en Europa. Países como España, Grecia y Portugal fueron gravemente afectados. La inestabilidad financiera asfixió el crecimiento económico, impactando fuertemente en el desempleo y

<sup>3</sup> JOSEPH STIGLITZ, *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2010, p. 1. *“I was certainly not the only person who was expecting the US economy to crash, with global consequences. New York University economist Nouriel Roubini, financier George Soros, Morgan Stanley’s Stephen Roach, Yale University housing expert Robert Shiller, and former Clinton Council of Economic Advisers/National Economic Council staffer Robert Wescott all issued repeated warnings. They were all Keynesian economists, sharing the view that markets were not self-correcting”*, p. 18.

<sup>4</sup> Reglamento No. 407/2010 del Consejo Europeo, de 11 de Mayo de 2010, que establece el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, incisos 3 y 4.

aumentando la presión sobre las prestaciones sociales, al mismo tiempo que se redujeron drásticamente los ingresos fiscales, presionando más todavía las deudas públicas.

La Unión Europea adoptó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, un mecanismo que establecía un procedimiento europeo que permitía a la UE reaccionar a las “*graves dificultades registradas en un determinado Estado-Miembro de la zona euro*”, en coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este procedimiento, como analizado adelante, prevé un mecanismo de concesión de apoyo financiero, sometido a la implementación de un conjunto de políticas por parte del Estado “auxiliado”. Estas políticas son adoptadas bajo la consigna de “condicionalidad”, cuya concepción también se desarrollará más adelante.

Surgen así los primeros casos europeos de austeridad. Los primeros países que sufrieron el impacto de esta crisis fueron y la intervención “estabilizadora” de la UE y del FMI fueron, por supuesto, las economías más débiles de Europa<sup>5</sup>. La literatura periodística económica adopta el acrónimo peyorativo PIIGS (en español, “cerdos”), para identificar las economías más vulnerables frente a la crisis desencadenada, del sur de Europa – Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España. “*Los países cuyos gobiernos perdieron acceso al mercado financiero normal (como Grecia, Irlanda y Portugal), o que enfrentan elevadas primas de riesgo (como Italia y España en 2011-12) simplemente no tienen alternativa: deben reducir sus gastos o obtener financiamiento de algún organismo oficial como el Fondo Monetario Internacional o el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Pero el financiamiento oficial extranjero será siempre sujeto a las condiciones del prestamista – y los prestamistas no ven razón en seguir financiando los niveles de gastos que llevaron al país a ese problema*”<sup>6</sup>. Estos países fueron sujetos a procesos de ajuste económico y a la implementación de fuertes medidas de austeridad, presionados por la UE, respaldada por un discurso político dominante de (i)moralización del gasto público, y por una lógica de inevitabilidad (“*there is no alternative*”).

Portugal – cuya economía fue contaminada por la crisis financiera mundial - enfrentaba un crecimiento económico prácticamente inexistente y un nivel de desempleo creciente<sup>7</sup> - fue escenario de una fuerte y asumida política de austeridad como estrategia de recuperación económica. Durante el año de 2010, con el propósito de hacer frente a la crisis, el gobierno

---

<sup>5</sup> “En un contexto de fuerte integración de los mercados, la coyuntura económica internacional ejerce necesariamente una influencia significativa sobre la economía nacional, y consecuentemente, sobre las decisiones de política económica a adoptar. (...) La muy reciente subida de la prima de riesgo, tras la divulgación de las debilidades que caracterizan actualmente el sistema bancario de Irlanda, demuestra bien la volatilidad que caracteriza actualmente los mercados financieros, y si bien es cierto que su evolución, en particular en los países del sur de Europa, se puede explicar en parte por movimientos de contagio, debe igualmente reconocerse que ella traduce en términos fundamentales las vulnerabilidades estructurales y los desequilibrios macroeconómicos de esos mismos países”, afirmó el Gobierno portugués, justificando la austeridad adoptada el año presupuestario de 2011, en el Informe del Presupuesto de Estado para 2011 (Ley 55-A/2010, de 31 de Diciembre), Sumario Ejecutivo.

<sup>6</sup> DANIEL GROS, “Has austerity failed in Europe?”, Center for European Policy Studies, 2013, disponible en <https://www.ceps.eu>.

<sup>7</sup> AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, “Conhecer a dívida para sair da armadilha. Relatório preliminar do Grupo Técnico”, disponible en <http://auditoriacidadadainfo>.

en funciones implementó varias medidas de reducción y restricción del gasto público para el período de 2010-2013: fue la primera etapa de la austeridad, ejecutada por los Programas de Estabilidad y Crecimiento, adoptados en el ámbito de un acuerdo de la Unión Europea.

En su parecer sobre estas medidas, el Consejo Económico y Social portugués<sup>8</sup> señaló el agravamiento de los problemas de la economía portuguesa observables en la última década, tales como la divergencia acentuada con la generalidad de los Estados de la Unión Europea en materia de crecimiento, la destrucción del aparato productivo, el aumento del desempleo y la precariedad del mismo, la persistencia de elevados niveles de desigualdad social y de pobreza y el creciente aumento de la deuda pública hacía niveles difícilmente sostenibles y manifiestamente preocupantes<sup>9</sup>.

A la crisis económica se sumó una crisis política: en abril de 2011, la desaprobación en bloque por todos los partidos de la oposición en el Parlamento nacional de un programa de medidas adicionales de austeridad, llevó a la renuncia del Primer-Ministro y a la convocatoria de elecciones anticipadas. Un mes antes, había ocurrido en el país una manifestación masiva que reunió más de 500.000 personas en todo el país, protestando contra el deterioro de las condiciones de trabajo y el desmantelamiento de los derechos sociales<sup>10</sup>.

Tras el rechazo de las medidas adicionales de austeridad, en el mismo mes de abril de 2011, el Estado portugués solicitó formalmente asistencia financiera a la Unión Europea (UE) - a través en las instituciones de la Comisión Europea (CE) y del Banco Central Europeo (BCE) - y al Fondo Monetario Internacional (FMI). Los acuerdos de asistencia financiera firmados entre Portugal y las instituciones involucradas en el proceso incluyeron contratos de financiamiento de un monto total de 78 mil millones de euros de ayuda financiera; y Memorandos de Entendimiento sobre la condicionalidad de política económica, en cuyos términos el gobierno asumió obligaciones de reforma y ajuste estructural económico: es el inicio de la segunda etapa de la austeridad portuguesa.

La condicionalidad establecida en los Memorandos<sup>11</sup> – inseridas en un modelo económico neoliberal “*one-size-fits-all*” (una especie de “talle único” económico) que viene siendo practicado por las instituciones financieras internacionales – corresponde a un extenso programa de ajuste económico que afecta innúmeros sectores: sector financiero, sector empresarial estatal, administración pública, administración fiscal, seguridad social, mercado de trabajo, educación, energía, telecomunicaciones, servicios postales, transportes, sistema judicial, vivienda y salud. La asistencia financiera quedó sujeta a la entrada en vigor de los

---

<sup>8</sup> El Consejo Económico y Social es un órgano del Estado portugués, previsto en el artículo 92 de la Constitución de la República Portuguesa, y tiene como objetivo la promoción de la participación de los agentes económicos y sociales en los procesos decisorios de los órganos de soberanía, en materias socioeconómicas. Este organismo representa un espacio de diálogo entre el Gobierno y los representantes de la sociedad civil organizada. Ver [www.ces.pt](http://www.ces.pt).

<sup>9</sup> Consejo Económico y Social, “Grandes Opções do Plano 2010-2013 – Parecer”, aprobado el 20 de enero de 2010, pág. 3. Disponible en <http://www.ces.pt>.

<sup>10</sup> El movimiento resultante de esta protesta, bautizado con el día de la protesta – Movimento 12 de Março (M12M) – fue solamente uno de los que estaban surgiendo por esa época en respuesta al deterioro de los derechos de los ciudadanos portugueses resultante de la crisis. Ver <http://www.movimento12m.org>.

<sup>11</sup> Los Memorandos referidos son el Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras, firmado con el FMI, y el Memorando de Entendimiento sobre la Condicionalidad de Política Económica, firmado con la UE.

Memorandos, y el gobierno portugués se comprometió a consultar la CE, el BCE y el FMI relativamente a la adopción de cualquier política no conforme con el mismo.

Las obligaciones resultantes de la condicionalidad corresponden a la aplicación de la lógica de austeridad a los servicios y estructuras públicos de bienestar social, muy popular entre las instituciones financieras internacionales. Este tipo de políticas prosiguen fines muy específicos de re-equilibrio presupuestario y financiero, pero invariablemente desconsideran el impacto que pueden tener en el bienestar y – en nuestro tema de análisis – en Derechos Humanos protegidos internacionalmente.

Dichas obligaciones son bastante problemáticas, ya que sobreponen objetivos y deberes financieros del Estado – ante instituciones crediticias – sobre obligaciones de derechos humanos – ante sus ciudadanos –, y difícilmente dejarán de constituir una retracción en el cumplimiento de estas últimas.

La austeridad coloca asimismo un problema de derechos humanos que urge ser examinado, no como cuestión (meramente) moral o ética, sino como cuestión verdaderamente jurídica.

## 2. AUSTERIDAD: MARCO TEÓRICO

La austeridad es un tema actual y controversial. Defendida e implementada por instituciones financieras y gubernamentales como respuesta a las crisis económicas y financieras de las últimas décadas, la austeridad parece ser un modelo económico recurrente de búsqueda de (re)equilibrio de las finanzas públicas y crecimiento económico, implementado y debatido desde la Primer Guerra Mundial hasta los días de hoy<sup>12</sup>.

En términos genéricos, se entiende que la austeridad corresponde a una fórmula de reducción y contención del gasto público – “*belt-tightening*”<sup>13</sup> –, traducida en la adopción de un conjunto de políticas y medidas de naturaleza presupuestaria que afectan, invariablemente, el diseño y la asignación de recursos a sectores de servicio público considerados dispendiosos, como la salud, la educación o la seguridad social<sup>14</sup>. Además, los programas de austeridad suelen incluir medidas de reforma política de reducción del aparato estatal, considerado ineficiente y gastador, y de privatización y flexibilización de amplios

---

<sup>12</sup> MARK BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford University Press, Nueva York, 2013, capítulo 6 (“Austerity’s natural history, 1914-2012”), p. 178-226.

<sup>13</sup> En español, “apretar el cinturón”. Esta expresión significa, en términos económicos, “reducción de gastos por los consumidores, negocios, gobiernos, etc, generalmente motivada por problemas financieros” (ver <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/belt-tightening>).

<sup>14</sup> “It is sufficient to recall that austerity measures and austerity politics typically involve severe cuts in public spending which have negative effects on employment, social benefits and the provision of public services. As a consequence private costs for health and education rise while private incomes decrease due to growing unemployment and reduced social benefits”, MARKUS KRAJEWSKI, “Human rights and austerity programmes”, 2013, p. 3, disponible en <http://papers.ssrn.com>. Ver también JAMES C. BRADY, “IMFing with your economic rights: The greek tragedy of the Eurozone”, 2013, también disponible en <http://papers.ssrn.com>.

sectores de la economía, con el propósito de retirar el Estado de la economía, minimizándolo y reemplazándolo por el “libre mercado”.

PAUL KRUGMAN, otro Nobel de Economía, afirma irónicamente sobre la austeridad, que *“por detrás de estas concepciones económicas, están razones políticas por las cuales muchos agentes importantes se oponen al estímulo fiscal, incluso frente a una economía fuertemente deprimida. A los conservadores les gusta utilizar los presuntos peligros de la deuda y del déficit para derrotar el estado social de bienestar y justificar cortes en sus beneficios. Mientras tanto, los políticos y expertos centristas tratan muchas veces de demostrar su seriedad como estadistas, convocando a decisiones difíciles y sacrificios (de otras personas)”*<sup>15</sup>.

El Diccionario de la Crisis y Alternativas del Observatorio portugués sobre las Crisis y Alternativas define la austeridad de la siguiente forma: *“El término austeridad, en el contexto actual, designa un conjunto de opciones de política económica y social que tiene como finalidad contener o reducir los gastos públicos a través de restricciones en los presupuestos de los Estados, y de esa forma modificar la política redistributiva y los gastos asociados al funcionamiento de la economía y a la reproducción social.*

*Por detrás de las políticas de austeridad está la convicción de que los rendimientos formados en la economía, correspondientes a la riqueza formada, son inferiores al gasto público y privado, impidiendo el ahorro, generando déficits y desequilibrando las relaciones intergeneracionales, y que eso debe ser contenido en el corto plazo. Le corresponde una retorica sobre el “sobrepeso del Estado”, sobre los comportamientos ‘irresponsables’ de los ciudadanos y sobre la confianza que es necesario ofrecer a los mercados financieros, considerados fuentes de financiamiento de la economía.*

*Las políticas de austeridad empiezan por ser políticas presupuestarias, con incidencia en el gasto público en su globalidad y, e especial, en la inversión y en las funciones sociales del Estado, pero se vuelven en una acción sobre los costos salariales y el valor del trabajo. Alcanzan asimismo los derechos sociales adquiridos y la protección social, en un contexto en el que el desempleo tiende a crecer significativamente. Acarrear inevitablemente una fuerte compresión de la demanda y del poder de compra, por lo que reducen el crecimiento de la economía y la posibilidad que las empresas tienen de hacer fluir su producción, lo cual origina reducciones salariales en todo el sistema de empleo, acrecidas de asimetrías en la relación laboral”*<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> PAUL KRUGMAN, “The austerity delusions”, *The Guardian*, 29 de Abril, 2015 (publicado en <http://www.theguardian.com>). Ver también KRUGMAN, “Austerity’s, Grim”, *The New York Times*, 6 de Noviembre, 2015 (publicado en <http://www.nytimes.com>). De JOSEPH STIGLITZ, ver “Austerity has been an utter disaster for the eurozone”, *The Guardian*, 1 de Octubre de 2014 (publicado en <https://www.theguardian.com>); y “Europe’s Austerity Zombies”, *Project Syndicate – The World’s Opinion Page*, 26 de Septiembre de 2014 (publicado en <https://www.project-syndicate.org>).

<sup>16</sup> OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, “Dicionário das Crises e Alternativas” (publicado en <http://www.ces.uc.pt>).

Pese a lo descrito – que corresponde, en trazos genéricos, al núcleo duro de los programas de austeridad implementados en países como Portugal –, no existe una doctrina sistematizada y rigurosa de la austeridad como política o teoría económica, que determine de forma clara su definición, significado y contenido, o en qué principios y propósitos se sostiene el modelo de austeridad. MARK BLYTH, un economista norteamericano que se dedicó particularmente al tema, confirma esta idea, señalando que *“para una idea tan central para el gobierno de los estados y de los mercados, la historia intelectual de la austeridad es tan corta como superficial. No existe ninguna “teoría de la austeridad” bien desarrollada en el pensamiento económico, que se extienda hasta sus premisas fundacionales y se haya sistematizado y perfeccionado en el tiempo”*<sup>17</sup>. La definición y encuadramiento teóricos de la austeridad suelen ser más descriptivos que conceptuales. La identificación de sus pilares aparentemente centrales – los recortes presupuestarios, la reducción del sector público y la liberalización de la economía – corresponde principalmente a un ejercicio de observación pragmática. La teoría misma de la Austeridad Expansionista, de ALBERTO ALESINA, tan célebre en la defensa de la austeridad, (de la que se hablará brevemente más adelante) parte de un ejercicio de análisis empírico, y su método de selección e identificación de los casos en los que considera existir implementación de políticas de austeridad no corresponde a una definición teórica y abstracta, sino a un criterio contabilístico (fuertemente criticado por académicos y economistas).

Además, la austeridad no es una construcción exclusivamente económica, sino que se encuentra íntimamente vinculada con doctrinas y consideraciones de carácter moral, político, filosófico e ideológico: *“Al contrario de lo que normalmente se piensa, los argumentos a favor de la austeridad no son – ni nunca fueron – basados principalmente en lógicas económicas. Hace miles de años que destacadas voces vienen reclamando la restricción del gasto público y privado, pero si leemos sus argumentos cuidadosamente, vemos que raramente ellas estaban preocupadas con el aumento de la prosperidad o con el uso eficiente de los recursos económicos. La cuestión nuclear de la ciencia económica moderna, «Cual es la mejor forma de satisfacer necesidades ilimitadas con recursos limitados?», no era central en esos argumentos. A lo largo de los últimos 2500 años, aquellos que defendían la tesis de la abstinencia basaron sus argumentos principalmente en consideraciones morales y políticas. (...) [L]os argumentos a favor y en contra de la austeridad sufrieron muchas metamorfosis, pero el patrón básico se mantuvo inalterado; los proponentes de la austeridad fundamentan sus argumentos en la moralidad y en la política”*<sup>18</sup>.

La naturaleza moral de los argumentos pro-austeridad es clarísima en el contexto de las crisis económicas más recientes, analizadas bajo discursos culpabilizante sobre los individuos, las sociedades y los Estados que vivieron pródigamente, por encima de sus capacidades. La austeridad se proclama asimismo como un sacrificio justo y merecido, un ejercicio de penitencia. *“Las tesis que sustentan la defensa de las políticas de austeridad y*

<sup>17</sup> BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, p. 99-100.

<sup>18</sup> FLORIAN SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro* (edición traducida al portugués), Editorial Presença, Lisboa, 2015, p. 15-16.

*de reducción del gasto público, ‘como castigo para los ciudadanos que vivieron por encima de sus posibilidades’, fundadas en el ‘concepto de riesgo moral’, transformaron en moral la política y la economía’*<sup>19</sup>. El economista portugués JOSÉ REIS coincide: “*Austeridad no es un concepto económico, y su contenido substantivo es escaso. En verdad, es una noción moralista, y sobretudo un instrumento de reorganización autoritaria y asimétrica de las relaciones sociales*”<sup>20</sup>.

FLORIAN SCHUI introduce su trabajo de investigación sobre la historia intelectual de la austeridad (con BLYTH, uno de los pocos estudios extensivos sobre el tema), en el que reconstruye el trayecto histórico del concepto de austeridad, argumentando que su poder persuasivo reside en las categorías morales y culturales de moderación, sacrificio y abnegación en las que sus argumentos se basan. SCHUI empieza la construcción del marco teórico de la austeridad con el análisis de aquellos que considera dos pilares estructurales del sustrato cultural y moral de las sociedades occidentales modernas – la Antigüedad Clásica y el Cristianismo – recordando que, “[c]omo parte de nuestra herencia cultural, tendemos a tener una afinidad moral con este mensaje de austeridad”<sup>21</sup>.

El origen del término austeridad, señala SCHUI, significaba literalmente, en el griego antiguo, sabor amargo o ácido o segura de lengua, pero también era utilizado en la Antigüedad Clásica para referirse a condiciones duras o difíciles, severidad, gravedad o seriedad. Modernamente, el significado de la palabra ‘austeridad’ tampoco es económico: según el Diccionario de la Real Academia Española, austeridad significa la mortificación de los sentidos y pasiones, y el carácter de austero se atribuye a lo severo, riguroso, moral, sobrio, morigerado, sin excesos, agrio, astringente, áspero al gusto, retirado, mortificado o penitente<sup>22</sup>.

El virtuosismo de la austeridad, demuestra SCHUI, fue debatido desde la Antigüedad clásica: las primeras defensas conceptuales de un modo de vida austero se encuentran en la filosofía griega clásica, cuyos principales pensadores defendían la contención del consumo y del placer. Uno de sus más célebres y prolíficos intelectuales, Aristóteles (384–322 A.C.), describió detalladamente, en sus escritos sobre Ética, la virtud de la moderación de los apetites y del consumo<sup>23</sup>. Sobre las virtudes relacionadas con el dinero en particular, Aristóteles defendía la virtud de la moderación y de la austeridad, identificando el carácter inmoral de los pródigos, “*los hombres incontinentes que malbaratan dinero con sus*

<sup>19</sup> MARIA DE LURDES RODRIGUES y PEDRO ADÃO E SILVA, *Governar com a Troika. Políticas Públicas em tempo de Austeridade*, Editora Almedina, Coimbra, 2015, p. 31.

<sup>20</sup> JOSÉ REIS, “Moralismo, ortodoxia e economia: a tortuosa noção de austeridade”, Centro de Estudos Sociais, Universidad de Coimbra, 2015 (publicado online en <http://www.ces.uc.pt/jr/media/Textos/Moralismo%20ortodoxia%20e%20economia.pdf>).

<sup>21</sup> SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro*, p. 35.

<sup>22</sup> Ver Dicionário de la Real Academia Española (disponible en <http://del.rae.es/>).

<sup>23</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómano (Libro III)*, Capítulos 11 y 12 (disponible online en <https://sumateologica.files.wordpress.com>).

*placeres*”, excediendo la medida de sus poses<sup>24</sup>. Esta medida, sin embargo, no era para Aristóteles solamente la medida de los medios y recursos del individuo, sino también su posición en la sociedad: Aristóteles consideraba igualmente inmoral la avaricia de los hombres detentores de riqueza. El gasto y el consumo deberían corresponder a la situación económica y social de cada individuo. La austeridad en el pensamiento aristotélico correspondía asimismo a una máxima moral y ética individual, pero correspondía también a un propósito de orden político, constituyendo un elemento de vital importancia para la estabilidad, manutención y preservación del orden social vigente, fuertemente estratificada y basada en la desigualdad de sus miembros<sup>25</sup>.

El Cristianismo también da un aporte fundamental para la reconstrucción de la historia intelectual de la austeridad, entiende SCHUI, señalando su doctrina de condenación de los excesos, de exaltación de la abstinencia, de sacrificio y de moderación. El mensaje esencial del Cristianismo sobre la virtud y la salvación espiritual se centran en la austeridad y en la simplicidad de la vida material. “*Es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja, que un rico entre al Reino de los Cielos*”<sup>26</sup>.

Las consideraciones aristotélicas y cristianas sobre la moderación y la abstinencia no constituyen cualquier teoría o doctrina económica, pero corresponden a un mandato moral, filosófico, ético y, en cierta medida, político de un modo de vida austero, que influyó de forma estructural la mentalidad occidental. La primera conceptualización de la austeridad con una perspectiva económica – aunque en realidad también se trate de una defensa de un determinado modo de vida o comportamiento social – la hace, rechazándola, Bernard de Mandeville (1670-1733), con su obra “*La Fábula de las Abejas*”, que lleva el ilustrativo subtítulo “*Los vicios privados hacen la prosperidad pública*”<sup>27</sup>. La *Fábula* cuenta la historia, bajo la metáfora de una colmena, de una sociedad próspera, de riqueza y abundancia, en la que sus miembros – personificando los más detestables vicios humanos, “*empeñados por millones en satisfacerse mutuamente la lujuria y vanidad*” – finalmente deciden abandonar sus vicios consumistas y adoptar modos de vida más austeros. Esta reforma moral de los comportamientos resulta, sin embargo, en el colapso y ruina económica de la sociedad. La tesis funcionalista y anti-utópica de Mandeville defiende que el consumo y los placeres y bienes materiales – inclusivamente el lujo y el exceso! – son beneficiosos para el desarrollo económico de una sociedad, e ilustra perfectamente el nuevo abordaje del consumo y de la austeridad de su época, resultado de la transformación de las viejas sociedades feudales

<sup>24</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómano* (Libro III): “... usamos el término “*prodigalidad*” en un sentido complejo, llamando pródigos a los hombres incontinentes que malbaratan dinero con sus placeres. Por ello son considerados los caracteres más débiles, pues conjugan en sí más de un vicio”.

<sup>25</sup> SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro*, p. 35, p. 26.

<sup>26</sup> Mateus 10: 20, Biblia.

<sup>27</sup> BERNARD MANDEVILLE, *Fábula de las Abejas o Los vicios privados hacen la prosperidad publica*, 1792 (disponible en <https://es.scribd.com>). Para lecturas actuales de la *Fábula*, ver GONGAL MAYOS, “La fábula de las abejas, deconstruyendo B. Mandeville”, *Roles sexuales: la mujer en la historia y la cultura*, RODRÍGUEZ (M.J.), HIDALGO (E.) y WAGNER (C.G.) (Eds), Madrid, Ediciones Clásicas, 1994 (disponible online en <http://www.ub.edu>); y CARMEN GARCÍA-TREVIJANO, “El reverso de la Utopía. Actualidad de ‘La Fábula de las Abejas’ de Bernardo de Mandeville”, *Psicología Política*, No. 9, 1994 (disponible en <http://www.uv.es>).



tradicionales europeas en las modernas sociedades comerciales y de consumo de una Europa expansionista y colonizadora.

El debate sobre el consumo y la austeridad se mantiene en las esferas literarias e intelectuales, y en la misma época Voltaire (1694-1778) escribe la *Defensa del Mundo o Apología del Lujo* (1737), una sátira que relata con ironía una cena entre dos religiosos, en la que uno de ellos primero condena el modo de vida lujoso con el infierno y defiende la simplicidad de las costumbres, mientras disfruta de un banquete repleto de más exóticas iguarias, servido en porcelana de China hecha “*por mil manos solamente para él*”<sup>28</sup>. Voltaire parece compartir el nuevo abordaje de la austeridad y del consumo vigente en la nueva sociedad y expresado por Mandeville, quien entendía el lujo como todo aquello no inmediatamente necesario a la subsistencia del hombre, y advertía que la búsqueda de mejores y más agradables condiciones de vida es común a toda la civilización humana, incluyendo las más salvajes. Voltaire adopta el mismo entendimiento sobre el lujo y la necesidad, relativizando ambos conceptos (“*En un país en el que todos andaban descalzos, el lujo puede ser imputado al primero que hizo para si mismo un par de zapatos? No sería antes un hombre de mucha sensatez e industria?*”<sup>29</sup>), y afirma irónicamente que el hombre moderno, sin acceso a lo que se consideraba lujo y sirviéndose solamente de aquello estrictamente necesario a la supervivencia, tendría “*las uñas largas, negras de tan sucias, los pelos desordenados, sin accesorios de oro, la piel bronceada y dura como cuero*”<sup>30</sup>. Como Mandeville, también Voltaire atribuye a las nuevas costumbres de consumo, no el carácter corruptivo defendido por la tradición moral cristiana, sino el virtuoso mérito de permitir la prosperidad y el desarrollo económico de las sociedades de su siglo, y la riqueza de las naciones.

Voltaire no dejó de reconocer, sin embargo, que el consumo no era beneficioso para las naciones pobres, al defender que un Estado no debería gastar más de sus posibilidades, entendiendo que “*es necesario que el pobre no gaste más de lo que puede*”, ya que “*el lujo enriquece a un gran estado y pierde al estado pequeño*”<sup>31</sup>. Sin embargo, sus motivaciones tampoco parecen ser de naturaleza estrictamente económica: a Voltaire le causa tanto rechazo el campesino que labore bien vestido como el burgués de París o de Londres que asista un espectáculo vestido de campesino. Existe en Voltaire, como en Aristóteles, una concepción

<sup>28</sup> Del francés original, “*a porcelaine et la frêle beauté / De cet émail à la Chine empâté, / Par mille mains fut pour vous préparée, / Cuite, recuite, et peinte, et diaprée*”, VOLTAIRE, “La Défense du Mondain ou Apologie du Luxe”, originalmente publicado en 1737 (disponible en el francés original en <http://scolastik.info/poesie>). Sobre este tema, ver RAFAEL DE ARAÚJO E VIANA LEITE, “A Querela do luxo por Voltaire e Rousseau”, *Inquietude*, Vol. 2, No. 1, Enero-Julio, Goiânia, 2011 (disponible online en <http://www.academia.edu/>).

<sup>29</sup> VOLTAIRE, *Dictionnaire Philosophique*, publicado originalmente en 1764, sobre la definición de “*Lujo*” (disponible online <http://data.bnf.fr/>).

<sup>30</sup> Del francés original, “*les ongles longs, un peu noirs et crasseux, La chevelure un peu mal ordonnée, Le teint bruni, la peau bise et tannée*”, excerto de “Le Mondain”, en el que defiende “*le superflu, chose très nécessaire*” (en español, “lo superfluo, cosa muy necesaria”). JEAN-FRANÇOIS MELON también se vale desta argumentação en su *Essai Politique sur le Commerce*, publicado originalmente en 1734: “*Lo que era lujo en el tiempo de nuestros padres es ahora muy común; y lo que es lujo entre nosotros dejará de serlo en la posteridad*” (cap. IX).

<sup>31</sup> VOLTAIRE, *Dictionnaire Philosophique*, sobre la definición de Lujo.

de correspondencia del gasto con el estatuto social, y por lo tanto de conservación del orden social vigente.

La tesis de Mandeville sobre el consumo como ignición de la prosperidad económica de una sociedad encuentra una fórmula definitivamente económica en la tesis de la “Paradoja del Ahorro”, que señala que el ahorro excesivo o la austeridad excesiva llevan a la estagnación económica. Su primera formulación fue avanzada por Thomas Malthus (1766-1834), un importante economista inglés de fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, que afirmó que la abstinencia podía ser perjudicial al crecimiento económico, llevando a la estagnación de la producción por falta de consumo<sup>32</sup>. Más tarde, el diputado británico John Mackinnon Robertson (1856-1933) advirtió que “*si toda la población estuviera igualmente decidida a ahorrar, el total ahorrado hubiera sido positivamente muy inferior; en la medida en que (...) la parálisis industria hubiera sido alcanzada antes o más veces, las ganancias serían menores, el interés mucho más bajo, y los rendimientos inferiores y más precarios*”<sup>33</sup>; y algunas décadas después, William Trufant Foster (1979-1950) y Waddill Catchings (1979-1967), dos economistas de Harvard, advierten que la frugalidad y la ausencia de consumo constituyen un obstáculo al crecimiento.

El gran defensor de esta teoría, sin embargo – cuyo pensamiento se transforma en la principal argumentación contra las políticas de austeridad, y que contribuye a su conceptualización *a contrario* –, es el economista JOHN MAYNARD KEYNES (1883-1946), uno de los más importantes economistas del siglo XX, y cuyo pensamiento influyó significativamente la teoría (y práctica) macroeconómica, y la política económica de los gobiernos a nivel internacional. Keynes defendió y demostró detalladamente el mérito del gasto público en la economía, como estrategia indicada de estímulo económico en contextos de recesión. Su doctrina rechaza una de las características típicas de las políticas de austeridad – la abstinencia, traducida en las medidas de recorte presupuestario típicos de estas políticas – y, sobretodo, su eficacia como clave de recuperación y crecimiento económico<sup>34</sup>.

En contra del pensamiento keynesiano, FRIEDRICH HAYEK (1899-1992) retoma el pensamiento económico liberal y rechaza toda intervención estatal en la economía. La argumentación de HAYEK, sin embargo, no se centra principalmente en consideraciones de eficacia económica: la *performance* económica era una cuestión secundaria. Su principal preocupación era la preservación de la libertad como un imperativo ético, por lo que

<sup>32</sup> “*The principle of saving, pushed to excess, would destroy the motive to production. If every person were satisfied with the simplest food, the poorest clothing, and the meanest houses, it is certain that no other sort of food, clothing, and lodging would be in existence*”. THOMAS MALTHUS, *Principles of Political Economy*, publicado originalmente en 1836 (disponible en <http://oll.libertyfund.org/>).

<sup>33</sup> SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro*, p. 85, citando *The fallacy of saving: a study in economics*, de J.M. ROBERTSON, de 1892.

<sup>34</sup> JOHN M. KEYNES, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, originalmente publicado en 1936, editado en español por el Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1943 (disponible online por la Universidad de Buenos Aires en <http://biblio.econ.uba.ar/>).

rechazaba cualquier planificación o intervención económica estatal. Sus objetivos eran también, y sobretodo, de naturaleza ética y política<sup>35</sup>.

BLYTH atribuye las raíces directas de la austeridad, justamente, al liberalismo. El economista ubica la semilla intelectual de la austeridad en el liberalismo clásico que nace con el pensamiento de John Locke, David Hume y Adam Smith<sup>36</sup>, no como un postulado del mismo, sino como una consecuencia funcional de sus principios: el liberalismo económico, la configuración de un Estado mínimo, la economía de mercado no intervenida y la propiedad como único derecho protegido por el Estado. Afirma asimismo: *“Ninguno de estos teóricos formuló un argumento directo sobre la austeridad, por eso resaltamos su ausencia. (...) Entendemos que la génesis de la austeridad se encuentra aquí, en el temor patológico a la deuda del estado que encontramos en el núcleo duro del liberalismo económico. La austeridad actual, como una política activa de recorte presupuestario y deflación, puede no ser encontrada directamente en la historia de la teoría económica, pero las condiciones de su aparición – parsimonia, frugalidad, moralidad y un temor patológico a las consecuencias de la deuda pública - están íntimamente conectadas con los fósiles del liberalismo económico desde su misma concepción”*<sup>37</sup>.

Con las bases conceptuales del liberalismo clásico avanzadas por John Locke<sup>38</sup>, quien formuló el principio de la separación entre el Estado y el mercado, y el principio del pensamiento del liberalismo económico (*“La historia intelectual de la austeridad empieza aquí”*<sup>39</sup>), ADAM SMITH desarrolló de forma detallada y sistematizada la tesis del liberalismo económico, defendiendo que solamente un mercado libre de restricciones e interferencias estatales podría conducir, a través de la “mano invisible” de la confluencia de los actos egoístas de todos los individuos, a la maximización del bienestar económico general. *“No es de la benevolencia del carnicero o del panadero que podemos contar con nuestra cena, sino de su propia preocupación en satisfacer sus intereses. No nos dirigimos a su humanidad, sino a su amor propio, y no les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas. (...) Cualquier individuo se esfuerza continuamente por usar de la forma más ventajosa su capital. Es con sus propias ventajas y no con sus desventajas que en realidad se preocupa. (...) Pretende solamente su ventaja y en este caso, como en muchos otros, es orientado por*

<sup>35</sup> FRIEDRICH HAYEK, “The paradox of thrift”, 1929. Primeramente publicado en un periódico económico alemán, posteriormente en uno de habla inglesa, y finalmente republicado como anexo al *Prices and Production and other works: F.A. Hayek on money, the business cycle and the gold standard*, publicado por Ludwig von Mises Institute (disponible en <http://www.hayek.sk/>). SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro*, p. 106.

<sup>36</sup> “*Austerity’s intellectual history starts here*”. BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, p. 104-115. El liberalismo económico es uno de los postulados del más amplio Liberalismo Clásico, un sistema económico y político desarrollado en los siglos XVII y XVIII contrario al poder absoluto del Estado y su intervención en los asuntos civiles, la autoridad eclesiástica, y todos los privilegios políticos o sociales. Incluye entre sus principios fundamentales las libertades religiosa, de expresión y de conciencia, la propiedad privada, el liberalismo económico, y la intervención diminuta del Estado en asuntos económicos y sociales.

<sup>37</sup> BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, p. 114-115.

<sup>38</sup> JOHN LOCKE, *Second Treatise of Government*, originalmente publicado en 1690 (disponible online en <https://es.scribd.com/>).

<sup>39</sup> BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, p. 105.

*una mano invisible para un final que no estaba en su intención. Al buscar satisfacer su propio interés, frecuentemente promueve el interés de la sociedad de una forma más eficaz que su intención*”<sup>40</sup>. La tesis de SMITH es pragmática y entiende el egoísmo y el consumo individual como fuente natural de orden y prosperidad públicas (como ya Mandeville afirmaba): “*El esfuerzo uniforme, constante e ininterrumpido de cada hombre en mejorar su condición, el principio por lo cual la riqueza publica y nacional – así como la privada – es generada, es suficientemente poderoso para mantener la evolución natural de las cosas hacia el progreso (...). Como el misterioso principio de la vida animal, frecuentemente restaura la salud y el vigor naturales, a pesar no solamente de la enfermedad, sino también de las prescripciones absurdas del médico*”<sup>41</sup>. SMITH, el primer economista en elaborar un modelo abstracto completo y coherente sobre la estructura y el funcionamiento del sistema capitalista, defendía la virtud del ahorro y de la austeridad, entendiendo que solamente la abstención del consumo presente e inmediato permitiría la inversión y la recompensa del consumo futuro. “*Grandes naciones*”, afirmó, “*empobrecen por (...) la prodigalidad y las malas prácticas públicas*”<sup>42</sup>.

El ahorro para la inversión, el libre funcionamiento de los mercados y de los intereses individuales, y la retirada del Estado de la economía - todos principios de la cátedra liberal presentada por ADAM SMITH - encuentran correspondencia en los programas de políticas de austeridad.

BLYTH, en realidad, vincula el origen más directo de la austeridad a las más recientes escuelas de pensamiento liberal, en particular el Neoliberalismo de la Escuela de Viena y el Ordoliberalismo alemán. La Escuela de Viena es una corriente de pensamiento económico liderada en particular por el pensamiento del ya referido FRIEDRICH HAYEK, de LUDWIG VON MISES y de JOSEPH SCHUMPETER, que rechaza absolutamente cualquier intervención del Estado en el mercado. Según esta línea de pensamiento, el estímulo estatal de la economía en un contexto de crisis tiene el efecto de prolongar la recesión, impidiendo que el propio sistema se regenere. El Ordoliberalismo, por su lado, es una variante menos radical del neoliberalismo, desarrollada en Alemania, que preconiza una economía de mercado pero admite su regulación por el Estado – cuya acción, sin embargo, no debe exceder el rol de mera ordenación (“*Ordnung*”) <sup>43</sup>.

Es decir, aunque el origen más remoto de la austeridad pueda encontrarse en el liberalismo clásico del siglo XVIII y XIX de Locke, Hume y Smith, solamente las formas modernas de esta ideología se encuentran con un Estado de dimensiones y características relevantes para la austeridad, advierte BLYTH; uno que ofrezca espacio para retirar el Estado de la economía

<sup>40</sup> ADAM SMITH, *An inquiry to the nature and causes of the Wealth of Nations*, originalmente publicado en 1776, capítulo II, “Of the principle which gives ocasión to the division of labour” (re-edición de Oxford University Press disponible online en <http://files.libertyfund.org/>).

<sup>41</sup> SMITH, *The Wealth of Nations*, capítulo III, “Of the accumulation of capital, or of productive and unproductive labour”.

<sup>42</sup> SMITH, *The Wealth of Nations*, capítulo III, “Of the accumulation of capital, or of productive and unproductive labour”.

<sup>43</sup> Ver HÉCTOR NOEJOVICH, “Ordoliberalismo: ¿alternativa al «neoliberalismo»?”, Revista *Economía* de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Vol. XXXIV, N° 67, 2011 (publicado online en <http://revistas.pucp.edu.pe>).

y recortar el presupuesto. “*Durante los siglos dieciocho y diecinueve*”, nota el economista, “*los estados liberales clásicos dominaban, y no había nada que recortar, ni ningún imperativo democrático al cual los actores políticos debieran responder. Laissez faire era la política de la Belle Époque (...). No es sino en inicio del siglo veinte (...) que encontramos estados suficientemente grandes para sufrir recortes, y suficientemente democrático para problematizar las políticas de austeridad*”<sup>44</sup>. Esta observación de BLYTH es fundamental para la comprensión de las políticas de austeridad: la austeridad supone la existencia de un Estado de Bienestar, al que restringir, reducir y eliminar.

El Estado de Bienestar (“Welfare State”) es un modelo de Estado que asume funciones sociales y económicas en la sociedad, con la finalidad de garantizar el bienestar de la población. El Estado de Bienestar o Estado de Providencia, es un modelo de Estado del siglo veinte, cuando momentos histórico traumáticos como el posguerra de las dos Guerras Mundiales o la Gran Depresión norteamericana, aliados al nacimiento del capitalismo, los movimientos de lucha obrera y al pensamiento socialista marxista, demostraron que el Estado Liberal era insuficiente para garantizar el bienestar de la población en general e impedir la miseria y el colapso social de amplios sectores ciudadanos. La insuficiencia del modelo liberal clásico ante las nuevas problemáticas del siglo veinte lleva a la implementación de modelos de Estado más intervencionistas, que asumen como responsabilidad propia la reducción de la desigualdad y la garantía de un nivel mínimo de vida para todos, y que regulan cuestiones como la educación, el empleo, la salud pública, la producción, el acceso a la vivienda, entre otros. Son políticas típicas de un Estado de Bienestar la redistribución de la riqueza, la creación de un sistema de seguridad social, el establecimiento de un sistema público de educación y de salud, y la creación de subvenciones, subsidios y apoyos estatales a los sectores más vulnerables de la sociedad. Este modelo de Estado tiene, por supuesto, presupuestos importantes, y es por eso cuestionado por sus opositores ideológicos en contextos de crisis económicas. La austeridad, entonces, rechaza y opera en contra del Estado de Bienestar, al que restringe o elimina a través de los recortes presupuestarios en sectores clave de este modelo de Estado, como la salud, la educación o la seguridad social.

Es fundamental notar que el Neoliberalismo, en cualquiera de sus formas, no es un mero sucesor del liberalismo clásico, ni corresponde a su restauración moderna<sup>45</sup>, sino que surge como respuesta a la crisis que lo depuso. El liberalismo del siglo dieciocho y diecinueve – que proyectaba un mercado ideal de actores individuales, en pie de igualdad y en perfecta competencia – era totalmente desajustado de la realidad de del siglo veinte: el fenómeno de la gran empresa, la concentración de los recursos, los monopolios y oligopolios, los acuerdos y prácticas dominadoras sobre los precios, todos estos datos de la modernidad eliminaban la

<sup>44</sup> BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, p. 178.

<sup>45</sup> “*Não retoma a questão dos limites do governo do ponto em que ficou [o primeiro liberalismo do século XVIII e XIX]. O neoliberalismo não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), mas, sim, sobre como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo em si*”. PIERRE DARDOT y CHRISTIAN LAVAL, *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, Paris, 2010, edición traducida a portugués, Editora Boitempo, Rio de Janeiro, 2016, p. 34.

competencia aspirada por los primeros liberales, y daban lugar a profundas asimetrías. “Cada vez más, la idea de que la relación salarial era un contrato entre dos voluntades independientes e iguales aparecía como una ficción absolutamente distante de las realidades sociales de aquella época de grandes concentraciones industriales y urbanas”<sup>46</sup>.

El Neoliberalismo, que se desarrolló en varias líneas y corrientes distintas, comparte con el liberalismo clásico el individualismo (contra el colectivo, dominante tanto en los regímenes comunistas como en los fascistas) y la defensa del libre mercado, pero ya no desde una lógica de complementariedad – según la cual la persecución de los intereses individuales resultaba en la optimización del bienestar económico, idea rechazada por la realidad del siglo XX –, sino desde una lógica de selección de los más aptos y eliminación de los peores sujetos económicos.

En este sentido, PIERRE DARDOT y CHRISTIAN LAVAL definen el neoliberalismo como el conjunto de discursos, prácticas y dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de las personas, de la economía y de la sociedad según el principio estructural de la competencia: “La racionalidad neoliberal tiene como característica principal la generalización de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación”<sup>47</sup>. La ley natural de los mercados ya no es la conjugación y complementariedad de los intereses individuales, sino la rivalidad entre los mismos, dictada por la escasez de recursos. La noción de escasez va a dominar toda la teoría económica moderna. Así, “la lucha por la existencia es dirigida contra la naturaleza. Debemos conseguir los medios para satisfacer nuestras necesidades (...), pero nuestros compañeros son nuestros rivales en la disposición de los escasos recursos que ella nos ofrece. La competencia, por consecuencia, es una ley de la naturaleza. (...) Ella recompensa los más aptos. (...) Por lo tanto, si existe libertad, lo que los hombres obtienen de ella está en la exacta proporción de su trabajo, y lo que posea y goce está en la exacta proporción de lo que son y hacen. Así es el sistema de la naturaleza. Si tratamos de corregirla (...) podemos tomar del mejor para darlo al peor. Podemos desviar las puniciones de los que actuaron mal hacia los que actuaron bien. Podemos tomar las recompensas de los que actuaron bien y ofrecerlas a los que actuaron menos bien. De esta forma reduciremos las desigualdades. Favorecemos la sobrevivencia de los más ineptos y lo haremos destruyendo la libertad. (...) [Este camino] lleva la sociedad hacia tras y favorece sus peores miembros”<sup>48</sup>.

La lógica descrita conlleva la convicción de que solamente la libre competencia permite alcanzar la (falacia de la) Meritocracia, otro ideal ideológico de la doctrina Neoliberal que el cual los miembros de una sociedad obtienen o deben obtener éxito y privilegios según su mérito, olvidando los componentes sociales, culturales y económicos del “mérito” (que el Estado de Bienestar intenta justamente minimizar).

<sup>46</sup> DARDOT y LAVAL, *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 34.

<sup>47</sup> DARDOT y LAVAL, *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 41.

<sup>48</sup> DARDOT y LAVAL, *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 55, citando “The Challenge of Facts and other Essays” de WILLIAM G. SUMNER.

La implantación política de esta ideología neoliberal de libre competencia aparentemente comprende la retirada y abstencionismo del Estado en la economía, con la finalidad de alcanzar un mercado libre de fuerzas desestabilizadoras de las desigualdades naturales; pero en realidad el mercado “libre” es el propósito de una política deliberada, y el liberalismo económico no es contrario a intervencionismo estatal, sino que corresponde a un tipo específico de intervención. Son los propios Estados que adoptan políticas económicas fuertemente intervencionistas, en el sentido de desarrollar y defender el principio de la competencia, eliminando los mecanismos de corrección de desigualdades y redistribución de riqueza - como los apoyos sociales, la progresividad de los impuestos, los sistemas de salud y educación públicos, entre otros -, considerados obstáculos a la competencia. En este sentido, las políticas de austeridad corresponden perfectamente a la ideología neoliberal.

JOSÉ REIS ensaya un conjunto de interpretaciones conceptuales de la austeridad - que considera “*una noción con escasa dignidad teórica*” -, proponiendo para eso tres representaciones económicas de su significado que no se alejan de lo expuesto: la austeridad como auto-regulación y equilibrio de los mercados “libres”; la austeridad como estrategia deflacionista; y la austeridad como instrumento de reconfiguración social y política.

La austeridad interpretada como un ejercicio de auto-regulación de los mercados se fundamenta en la convicción doctrinaria e ideológica de los mercados libres, y en la idea de que determinadas personas o Estados viven “por encima de sus posibilidades”, desequilibrando asimismo el mercado “natural” que, gracias a algún tipo de intervención nefasta del Estado, se vuelve incapaz de ajustarse según sus dinámicas y variables propias. La austeridad es, según esta lógica, un mecanismo de corrección de la economía en el sentido de eliminar cualquier intervención estatal considerada “anti-natural” y disruptiva de la dinámica interna y propia del mercado, que debe ser, idealmente, libre.

Esta interpretación de la austeridad, que BLYTH comparte, implica también el reconocimiento de los elementos políticos e ideológicos de la economía, contra la tendencia moderna (e incorrecta) de su “tecnocratización”: la economía no es una ciencia exacta, sino que cada “ley” económica contiene, en realidad, determinadas premisas políticas e ideológicas que pueden ser sujetas a intensos debates. “*La economía no es una ciencia natural; es una ciencia moral y como tal se vincula al hombre como ser espiritual y moral*”<sup>49</sup>. Toda teoría económica parte de un conjunto de convicciones: “*todos los mercados son, finalmente, contruidos políticamente. Muchas cosas que no podemos comprar y vender eran antes objetos absolutamente legales en el mercado – seres humanos, en la época de la esclavitud, trabajo infantil, órganos humanos, entre otros. No existe una teoría económica que determine que no debemos tener esclavitud o trabajo infantil porque estas son consideraciones políticas y éticas. Cuando el mercado mismo es una construcción resultante de consideraciones políticas y éticas, como se puede decir que el mismo debe ser de alguna*

<sup>49</sup> ROEPKE, WILHELM, *Humane economy. The social framework of the free market*, ISI Books, Nueva York, 1960.

*forma separado de la sociedad y del sistema político?”<sup>50</sup>. Ni siquiera las tesis liberales, que defienden el “libre” funcionamiento de la economía, son meramente descriptivas de una dinámica “espontánea”, sino que parten de preconcepciones profundamente ideológicas. “Se trata de una definición política. (...) Si algunos mercados parecen libres, eso se debe a nuestra aceptación incondicional de las leyes que le subyacen, al punto de que se vuelven invisibles”<sup>51</sup>.*

En este sentido, la austeridad comprende un propósito de liberalización de la economía, que justifica las medidas típicas de eliminación de la intervención estatal en la economía, como la reducción del presupuesto público, la reducción del sector público en la producción de varios servicios y bienes esenciales, y la reducción de apoyos sociales estatales. La austeridad, según esta línea de pensamiento, corresponde a un proceso de corrección de los mercados hacia su estado “natural”, en el que el Estado no introduce incentivos “engañadores” o “falsas señales” – los mecanismos de redistribución de riqueza y corrección de las desigualdades.

Un gran opositor de esta línea de pensamiento y defensor de la intervención del Estado en la economía, frecuentemente invocado en los debates anti-austeridad, fue, como ya referido, KEYNES, quien considera que la economía no se auto-regula de forma óptima. *“La Teoría general [su obra principal] avanzó una gran proposición: la tesis de que una economía de mercado descentralizada carece de impulso gravitacional en dirección al pleno empleo. (...) Una economía capitalista no administrada es intrínsecamente inestable. (...) El colapso de las expectativas optimistas conduce al colapso de la economía; una vez instaladas las expectativas pesimistas llevan a la manutención del desempleo. Es el famoso “equilibrio del desempleo” de Keynes. El Estado debe gestionar la demanda, de forma a limitar las flotaciones al mínimo posible”<sup>52</sup>.*

KEYNES consideraba que, en contextos de retracción económica, la reducción del consumo llevaría a la reducción de la producción, lo cual provocaría una espiral de recesión que se podría (y debería) evitar con la intervención del Estado: *“La escuela clásica afirmaba que las personas solamente ahorran para invertir. (...) Keynes, al contrario, consideró el ahorro como una sustracción a la demanda de consumo, pero no una adición a la demanda de inversión. (...) Keynes insistió que una decisión de ahorro no es equivalente a un consumo futuro. Su teoría del ahorro como “preferencia por la liquidez” es definida en su “paradoja de la prosperidad”. Si todos pretenden ahorrar más, las empresas van a vender menos y consecuentemente la producción también irá decaer, a menos que el incentivo a la inversión aumente también. (...) Esta constituyó la base de la visión de Keynes, según la cual, en un*

<sup>50</sup> HA-JOON CHANG, en una entrevista reciente sobre el tema para *The Huffington Post*: “Ha-Joon Chang: Economics Is A Political Argument” (publicada online en <http://www.huffingtonpost.com/>).

<sup>51</sup> HA-JOON CHANG, *23 Coisas que nunca lhe contaram sobre a economia*, Clube do Autor, Lisboa, 2011, p.19-29.

<sup>52</sup> ROBERT SKIDELSKY, *Keynes. O regresso do Mestre*, Texto Editores, Lisboa, 2009, p. 140.



*contexto de laissez-faire, las recuperaciones se pueden desvanecer. Es el gasto, y no el ahorro, que genera producción y empleo”<sup>53</sup>.*

El pensamiento keynesiano fue predominante hasta la década de 70, habiendo influenciado amplios programas de obras públicas como el *New Deal* estadounidense. Sin embargo, el crecimiento lento, el desempleo creciente y la inflación de las economías occidentales de los años 80 tuvieron como consecuencia un cambio ideológico, y la ascensión al poder de líderes políticos neoliberales como Margaret Thatcher (Primer-Ministra de Reino Unido entre 1979 y 1990), Ronald Reagan (Presidente de EEUU entre 1981 y 1989) y Augusto Pinochet (Presidente de la dictadura militar chilena entre 1973 a 1990), quienes implementaron en los países bajo sus gobiernos reformas económicas y financieras de carácter neoliberal. *“Su ideas sobre el consumo y la abstinencia eran radicalmente distintas a las de sus antecesores keynesianos. El ahorro privado era considerado de nuevo como una virtud económica y un estímulo a las inversiones, y no como un obstáculo al crecimiento. Sin embargo, lo más importante es que la nueva ortodoxia económica recomendaba una pesada dosis de abstinencia”<sup>54</sup>.*

El neoliberalismo tuvo una fuerte expansión en las décadas siguientes. En 1974 se le entrega el Premio Nobel de Economía al austriaco Friedrich von Hayek, considerado el padre del neoliberalismo y, en 1976, a Milton Friedman, profesor en la Universidad de Chicago, el principal centro académico mundial de producción de ideas neoliberales. En las décadas siguientes, nueve profesores neoliberales de Chicago fueron galardonados con el mismo premio. A fines de la década de 70, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comenzó a abogar por el libre mercado y el Banco Mundial pasó de apoyar proyectos estatales a proyectos privados en los países en desarrollo.

Durante y a partir de la década de 80, las principales instituciones financieras internacionales empezaron a ejercer presión sobre los países endeudados de América Latina hacia la implementación de políticas económicas neoliberales. El economista John Williamson identificó en estas prácticas un modelo económico consolidado al que denominó “consenso de Washington”<sup>55</sup>. Este modelo parte de la preconcepción de que el Estado es

---

<sup>53</sup> SKIDELSKY, Keynes. *O regresso do Mestre, Keynes*, p. 132-133.

<sup>54</sup> SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro*, p. 104-105.

<sup>55</sup> El Consenso de Washington es un paradigma ideológico identificado por el economista John Williamson en la práctica de las instituciones financieras internacionales y de los organismos económicos estadounidenses, en particular durante y a partir de la década de 80, cuando estas instituciones empezaron a ejercer presión sobre los países endeudados hacia la liberalización de sus economías, considerando que esa sería la única condición para su crecimiento económico y social. Este “consenso” tiene una carga ideológica neoliberal, y defiende políticas de liberalización económica, reducción del aparato estatal, desregulación y privatizaciones masivas como fórmula adecuada para el desarrollo y crecimiento económico. Entre sus principios, están la disciplina presupuestaria, y reorientación o racionalización del gasto público. JOHN WILLIAMSON (Ed.), “What Washington means by policy reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC., 1989 (disponible en la página del Peterson Institute for International Economics, en <http://www.piie.com>). Su denominación como consenso es equívoca, pues se trata de un paradigma ideológico configurado no por una mayoría, sino por un conjunto de organismos con influencia y poder suficientes para imponerlo a países terceros. El propio WILLIAMSON se interroga: “*Even though the Washington consensus may not be sufficient to resolve all the major Latin problems, it is surely of interest to ask: Is the consensus shared in Latin America?*”

CATARINA SARAIVA LIMA

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS | 2013-2014 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

inepto, derrochador e ineficaz para gestionar recursos, incentivos, entidades y servicios (por oposición a la preconcepción del Estado mínimo eficiente, actuando en el mercado, entre privados); por ende, debe regirse por pautas de liberalización económica y reducción del aparato estatal, desregulación, flexibilización y privatización de los mercados, incluyendo sectores donde el Estado tradicionalmente está más presente, como fórmula adecuada para el desarrollo y crecimiento económico y social. Entre los principios fundamentales de consenso de Washington, se encuentran la disciplina presupuestaria y la reducción y control del déficit, y la reorientación del gasto público, que incluye la concepción de los servicios de educación y salud como servicios de mercado (y no como derechos) y la eliminación de los subsidios. Todos estos principios están presentes de forma central estructural en los programas y políticas de austeridad. Como ya señalado, estas directrices no corresponden a un abstencionismo del Estado, sino más bien a un intervencionismo con propósitos particulares, que termina, eso sí, estableciendo un cambio de paradigma en el modelo y funciones del Estado.

Otra representación avanzada por REIS es la interpretación de la austeridad como estrategia deflacionista, lo que significa que las medidas de austeridad son diseñadas con un propósito de devaluación interna de los recursos económicos, o por otras palabras, de deflación, que acarrea la *“reducción deliberada del potencial de creación de riqueza de una economía”*. Este modelo – que se prende directamente con un contexto de crisis económica que, normalmente, sirve de escenario a la implementación de las políticas de austeridad – está asociado a una otra noción, ya abordada: la de competitividad. MARK BLYTH también define la austeridad como una especie de deflación intencional, con el propósito final de restablecer la competitividad: *“Austeridad es una forma de deflación voluntaria, en la que se ajusta la economía a través de la reducción de sueldos, precios y gasto público, para restaurar la competencia, objetivo que (supuestamente) es mejor logrado reduciendo el presupuesto del estado, la deuda y el déficit. Esto, creen sus defensores, inspirará “la confianza del mercado”, ya que el gobierno no absorberá el capital disponible a través de emisión de deuda, restringiendo el mercado de inversiones, ni aumentará la deuda ya “excesiva” de la nación”*<sup>56</sup>.

REIS señala que el propósito deflacionario opera a través de los costos fundamentales de funcionamiento del sistema productivo e social: *“En sociedades capitalistas esos costos son los del trabajo y se representan tanto en sueldo directo como en el sueldo indirecto, este último asociado a las funciones sociales del Estado. Además de suponerse que el trabajo es solamente una mercancía disponible que alguien compra, sobrecargando su función de*

---

Prueban esta tendencia los programas de condicionalidad diseñados por el FMI en el ejercicio de sus funciones de asistencia financiera. V. MAC DARROW, *Between Light and Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Oregon, 2006; DREHER, AXEL, “The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality”, Discussion Paper No. 165 del Hamburg Institute of International Economics, Hamburg, 2002 (disponible en *Social Sciences Research Network*, <http://papers.ssrn.com>).

<sup>56</sup> BLYTH, *Austerity: the history of a dangerous idea*, “There is just on slight problem with this rendition of events”, advierte BLYTH: “it is completely and utterly wrong, and the policy of austerity is more often than not exactly the wrong thing to do precisely because it produces the very outcomes you are trying to avoid”, p. 2.

*producción, se subentiende también que la administración pública es un desvío “ineficiente” de recursos y que la creación de externalidades positivas no tiene que de ser asegurada, siendo la inversión el capital fijo social un costo más a evitar. En este sentido, es claro que la acción deflacionaria y de reducción de las variables económicas incide esencialmente sobre los sueldos y el gasto público, y así el trabajo y el Estado son los dos blancos de la austeridad”<sup>57</sup>.*

La definición avanzada por SCHUI es similar a esta representación de la austeridad, centrada en la reducción o abstinencia del consumo: *“Actualmente, el término austeridad es utilizado frecuentemente para significar recortes del gasto público en general. (...) Los programas de austeridad son propuestos para restablecer el equilibrio de las finanzas públicas y reconquistar el dinamismo y competencia económicos. El primer objetivo es perseguido a través de la reducción del gasto público, que financia formas individuales y colectivas de consumo: por ejemplo, pensiones, cuidados de salud y educación. En los casos de subida de impuestos, esto lleva frecuentemente a la reducción del rendimiento y del consumo individuales. El segundo objetivo, estimular el crecimiento, se procura sobretudo a través de la reducción de los costos salariales, es decir, de la reducción de los sueldos, y así, del consumo individual. (...) Se considera que un Estado de menor dimensión dejará más espacio a la iniciativa privada e inspirará la confianza de los inversionistas y consumidores privados. Los programas de austeridad tienen muchos aspectos, pero en último análisis, están centrados en la abstinencia en relación al consumo”<sup>58</sup>.*

La austeridad como estímulo de la confianza y de la competitividad económicas es la base de la teoría de la Austeridad Expansionista, desarrollada y especialmente promovida por el economista ALBERTO ALESINA, quien elaboró estudios estadísticos sobre los todos los casos de implementación de políticas de austeridad entre 1970 y 2007 y, utilizando un método empírico, concluyó que estas políticas, en particular los recortes presupuestarios, estaban correlacionados con procesos de rápido crecimiento y expansión económica debido a los efectos positivos del aumento de confianza de los mercados. Estos efectos, entendió ALESINA, compensaban los efectos negativos de las políticas de austeridad en sí mismas. La tesis de la Austeridad Expansionista determina, asimismo, que la reducción del gasto público puede estimular la actividad privada a través del estímulo de la confianza de los mercados.

Esta teoría fue arrasada por varios estudios publicados por el propio FMI, que señalan errores en el trabajo de ALESINA, en particular en la identificación de los casos de implementación de políticas de austeridad o la omisión de la consideración del régimen monetario, invalidando la base empírica de la teoría<sup>59</sup>. El Fondo también rechazó en nombre propio las estrategias de austeridad agresiva implementadas en la zona euro, admitiendo y

<sup>57</sup> REIS, “Moralismo, ortodoxia e economia: a tortuosa noção de austeridade”, p. 4.

<sup>58</sup> SCHUI, *Austeridade - Breve História de um Grande Erro*, 11-12.

<sup>59</sup> JAIME GUAJARDO, DANIEL LEIGH y ANDREA PESCATORI, “Expansionary austerity: new international evidence”, publicaciones del Fondo Monetario Internacional *IMF Working Papers*, Julio 2011 (publicado online en <https://www.imf.org>); “Fiscal Multipliers and the State of the Economy”, ANJA BAUM, MARCOS POPLAWSKI-RIBEIRO y ANKE WEBER, publicaciones del Fondo Monetario Internacional *IMF Working Papers*, 2012 (publicado online en <https://www.imf.org>).

CATARINA SARAIVA LIMA

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS | 2013-2014 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

advirtiéndole que el impacto de la austeridad en la economía impide el crecimiento. El Fondo – que estuvo directamente involucrado en la configuración de muchos programas de políticas austeridad, incluyendo el portugués – señaló que, contrariamente a lo defendido por ALESINA, el impacto de la reducción del déficit y/o de la deuda tendía a ser anulado por el impacto negativo de la austeridad sobre el PBI<sup>60</sup>.

La competitividad es un principio central del neoliberalismo, como anteriormente señalado. *“En cuanto principio general de gobierno, la “competencia” representa precisamente la extensión de la norma neoliberal a todos los países, a todos los sectores de la acción pública, a todos los dominios de la vida social, y es la implementación de esa norma que lleva a la reducción de la demanda por toda parte simultáneamente, bajo el pretexto de hacer la oferta más “competitiva”. (...) En ese sentido, los planes de austeridad que reducen la renta de la gran parte de la población son inseparables de la voluntad de administrar las economías y las sociedades como empresas “lanzadas en la competencia mundial”*<sup>61</sup>. Los “métodos” utilizados para alcanzar la deflación – la reducción de los apoyos sociales y la reducción de los sueldos – son también, en realidad, métodos de la racionalidad neoliberal. La conceptualización de la austeridad como estrategia de deflación, tal como descrita, se complementa con el significado anterior, que REIS presenta desnecesariamente en alternativa: la deflación alcanzada con la austeridad es la forma con la que se busca implementar un modelo neoliberal, basado en la regla de la competitividad en “la competencia mundial”.

La tercera representación de REIS parece ser igualmente complementaria de todo lo anterior, e interpreta la austeridad como instrumento de reconfiguración social y política: *“la austeridad es más bien un ejercicio de economía política: una acción deliberada, normativa, con objetivos de devaluación deflacionista de ciertos recursos y con la finalidad instrumental de rediseño social y político”*. DARDOT y LAVAL señalan también, en este sentido, el carácter altamente intervencionistas de las políticas que adoptan los Estados en las actuales crisis en Europa, *“que visan alterar profundamente las relaciones sociales, modificar el rol de las instituciones de protección social y educación, orientar las conductas creando una competencia generalizada entre los sujetos (...). La vía de la reflexión política permite comprender que es la misma lógica normativa que rige las relaciones de poder y las formas de gobernar en niveles y dominios muy distintos de la vida económica, política y social”*<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> En particular, en un informe semestral sobre las previsiones para la economía mundial, y después de más de dos años de austeridad en Europa, el Fondo incluso corrigió sus propios cálculos, asumiendo que por cada euro de austeridad, la economía no se caía 0,5 euros, sino 0,9 a 1,7 euros. El Fondo reconocía así que las medidas de contención presupuestaria aplicadas a varios países estaban teniendo un impacto negativo en la economía superior a la previsión de los modelos utilizados. Entre las víctimas de estos errores de cálculo están los países europeos que implementaron en políticas de fuerte austeridad, como a Grecia e Portugal. Ver Informe “Perspectivas de la Economía Mundial, Octubre 2012. Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento”, “Recuadro 1.1. ¿Estamos subestimando los multiplicadores scales a corto plazo?”, p. 47 (publicado online en <https://www.imf.org>).

<sup>61</sup> DARDOT y LAVAL, *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 29.

<sup>62</sup> DARDOT y LAVAL, *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 19.

DARDOT y LAVAL identifican el neoliberalismo no con una ideología o con una política económica, sino con una *racionalidad*, que tiende a estructurar no solamente la acción de los gobernantes sino también la conducta de los gobernados, y que abarca todos los ámbitos de la vida, desde lo público a lo privado, desde lo económico a lo subjetivo. La reconfiguración política y social de que habla REIS corresponde, para estos autores, a la racionalidad neoliberal, a la que reconocen un elemento político (“*la conquista del poder por las fuerzas neoliberales*”), económico (“*el rápido crecimiento del capitalismo financiero globalizado*”), social (“*la individualización de las relaciones sociales a costo de las solidaridades colectivas, la polarización extrema entre ricos y pobres*”) e inclusivamente subjetivo (“*el surgimiento de un nuevo sujeto*”).

La austeridad corresponde justamente, no a una teoría económica, sino a una *racionalidad* que configura una nueva forma de ser Estado, de ser sociedad, de ser individuo. Esta racionalidad tiene elementos económicos, políticos, morales. Más allá de los propósitos de recuperación económica expresamente anunciados, las políticas de austeridad implementan una reforma estructural a escala global, que podemos coincidir con el neoliberalismo, con todas las características enunciadas – la regla absoluta de la competencia, la ficción de la meritocracia, el rechazo por los colectivismos, el vaciamiento ético y tecnocrata de la economía.

Las políticas de austeridad no son, asimismo, una mera fórmula de recuperación económica, sino la implementación de esta racionalidad neoliberal, que incluye la eliminación de los “incentivos engañosos y falsas señales” del Estado: los apoyos sociales, la función pública, los mecanismos de corrección de desigualdades.

### **3. MEDIDAS DE AUSTERIDAD ADOPTADAS ENTRE 2010 Y 2014**

Las políticas de austeridad adoptadas en Portugal entre 2010 y 2014 analizadas en el presente ámbito serán agrupadas en dos grupos principales: el primero, de origen interno, compuesto por las medidas inseridas en los Programas de Estabilidad y Crecimiento, una normativa con directrices de acción gubernativa adoptado por gobierno portugués en el ámbito del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento; y el segundo, de configuración internacional, compuesto por las medidas que derivan de los Memorandos de Condicionalidad del Programa de Ajuste Económico y Financiero, implementado en el ámbito de la asistencia financiera internacional del Fondo Monetario Internacional y de la Unión Europea a Portugal.

#### **3A. PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO**

##### **3A.1. PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO**

Los primeros intentos de ajuste económico por parte del gobierno portugués frente a la crisis descrita en el punto 1 – y que inauguran el ciclo de medidas de austeridad adoptadas por el Ejecutivo para hacer frente a la crisis económica portuguesa – fueron incorporados en sucesivos Programas de Estabilidad y Crecimiento, adoptados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un acuerdo político adoptado por la Unión Europea con el objetivo de asegurar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros y prevenir la ocurrencia de déficits públicos excesivos. *“El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria — el Banco Central Europeo — a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única”*<sup>63</sup>.

La obligación de los Estados miembros de evitar déficits presupuestarios excesivos resulta expresamente del Tratado de la UE<sup>64</sup>, como garantía de la estabilidad y convergencia económicas comunitarias, con particular énfasis en el marco de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria<sup>65</sup>. El Pacto es considerado *“...una parte fundamental del marco macroeconómico de la unión económica y monetaria (UEM). Al establecer que los Estados miembros han de coordinar sus políticas presupuestarias y evitar los déficit excesivos, contribuye al logro de una estabilidad macroeconómica en la UE y desempeña un papel clave para garantizar una inflación y unos tipos de interés bajos, que son contribuciones esenciales a la consecución de niveles sostenibles de crecimiento económico y creación de empleo”*<sup>66</sup>.

El Consejo Europeo justifica la adopción de este Pacto con *“la importancia de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas como un medio de reforzar las condiciones para conseguir una estabilidad de los precios y un crecimiento sólido y sostenible que favorezca la creación de empleo. (...) La adhesión al objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al punto de equilibrio o con superávit permitirá a los Estados miembros hacer frente a fluctuaciones cíclicas normales, manteniendo el déficit público dentro del valor de referencia del 3% del PIB”*<sup>67</sup>.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es constituido por tres instrumentos normativos: la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 sobre el Pacto de Estabilidad y

<sup>63</sup> Informe “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro”, Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea, Boletín Económico de ICE No. 2905, de 16 a 28 de Febrero de 2007 (publicado online en <http://www.revistasice.com/>).

<sup>64</sup> “Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”, artículo 126/1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>65</sup> Sobre la Unión Económica y Monetaria, ver <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>.

<sup>66</sup> Informe “Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, del ECOFIN, de 20 de marzo de 2005, aprobado por el Consejo Europeo (disponible online en <http://europa.eu/>), Anexo II, p. 21.

<sup>67</sup> Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 (97/C 236/01) sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/>).

Crecimiento<sup>68</sup>, que constituye el fundamento político del Pacto y establece las directrices para su aplicación por parte de los Estados miembros, del Consejo Europeo y de la Comisión Europea; el Reglamento 1466/97 del Consejo Europeo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas<sup>69</sup>; y el Reglamento 1467/1997 del Consejo Europeo, de la misma fecha, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo<sup>70</sup>.

El Tratado de la UE ya preveía algunas normas relevantes para la supervisión, corrección y sanción de déficits públicos excesivos por las autoridades de la UE. En el ámbito de la supervisión multilateral, los Estados miembros tienen la obligación de informar la Comisión Europea las medidas importantes adoptadas en el ámbito de sus políticas económicas, y el Consejo Europeo, con base en los informes presentados por la Comisión, acompaña la evolución económica de cada Estado miembro y verifica la compatibilidad de sus políticas económicas con las orientaciones generales de la UE, pudiendo dirigirle las recomendaciones necesarias<sup>71</sup>. Específicamente sobre los déficits excesivos, el Tratado dispone expresamente el acompañamiento por la Comisión de la situación presupuestaria y de la deuda pública de los Estados, con el fin de identificar desviaciones importantes a los valores de referencia<sup>72</sup>, y el procedimiento a adoptar por estos órganos en tal caso, incluyendo la facultad del Consejo de dirigir al Estado en cuestión las recomendaciones que considere necesarias y de aplicar e intensificar medidas sancionatorias<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> Resolución (CE) 97/C 236/01 sobre el PEC.

<sup>69</sup> Disponible en <http://eur-lex.europa.eu>. Este Reglamento fue adoptado tras la adopción por el Consejo mismo de un informe titulado “Mejora de la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento”, con el propósito de promover la gobernanza y la adhesión de los Estados miembros al marco fiscal mediante el refuerzo de fundamentos económicos y la eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como en su vertiente correctora, salvaguardar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo, fomentar el crecimiento y evitar imponer cargas excesivas a las generaciones futuras.

<sup>70</sup> Disponible en <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>71</sup> Artículo 121/3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global. A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios”. Artículo 121/4: “Cuando, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3, se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro. El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones”.

<sup>72</sup> 3% del PIB, según el Protocolo No. 12 sobre el Procedimiento relativo a los Déficit Excesivos, anexo al Tratado de UE.

<sup>73</sup> Artículo 126/3: “Si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y

En el ámbito específico del Pacto, los Estados se comprometen a respetar el objetivo presupuestario de asegurar situaciones próximas del equilibrio o excedentarias, y a adoptar las medidas de corrección presupuestaria necesarias a la realización de ese objetivo en caso de distanciamiento, real o potencial, del mismo, en caso de indicios de riesgo de déficit excesivo, o cuando el Consejo emita una recomendación en ese sentido<sup>74</sup>. La supervisión del equilibrio de las finanzas públicas y de la situación presupuestaria de los Estados miembros por los órganos de la UE comprende la presentación anual por los mismos de un Programa de Estabilidad y Crecimiento, que proporcione una base esencial para la estabilidad de los precios y un crecimiento sostenible y fuerte<sup>75</sup>.

El Programa de Estabilidad y Crecimiento debe incluir el objetivo a medio plazo de situación presupuestaria próxima al equilibrio y la trayectoria de ajuste para alcanzar este objetivo en lo que respecta al déficit, así como la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública; los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para la realización del programa; las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica adoptadas para alcanzar los objetivos del programa y una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto; y un análisis del efecto de la modificación de los principales supuestos económicos en la situación presupuestaria y en la deuda<sup>76</sup>.

En su análisis del Programa de Estabilidad, el Consejo debe examinar, con base en las evaluaciones de la Comisión, si el objetivo presupuestario a medio plazo aporta un margen de seguridad para evitar que se produzca un déficit excesivo, si los supuestos económicos en los que se basa el programa son realistas y si las medidas que se están adoptando o se propone adoptar el Estado en cuestión son suficientes para alcanzar la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario. El Consejo debe, bajo recomendación de la Comisión, emitir un parecer sobre el Programa, y puede, caso considere necesario, invitar al Estado a ajustar su Programa<sup>77</sup>. Además, la aplicación de los Programas de Estabilidad es supervisada por la Comisión Europea y por el Consejo, y en caso de desviaciones importantes, reales o previsibles, de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo, el Consejo puede formular una recomendación al Estado miembro para impedir que se produzca un déficit excesivo y para que adopte las medidas de ajuste necesarias<sup>78</sup>.

---

*presupuestaria a medio plazo del Estado miembro. La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro”.*

<sup>74</sup> Resolución (CE) 97/C 236/01 sobre el PEC, “Estado”, párrafos 1 y siguientes.

<sup>75</sup> Artículo 3 del Reglamento No. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu>). El Programa de Estabilidad debe ser presentado por los Estados miembros participantes de la unión monetaria (aquellos que no son participantes del euro no están exentos de un deber de convergencia: deben presentar un Programa de Convergencia).

<sup>76</sup> Artículo 3/2 del Reglamento 1466/1997.

<sup>77</sup> Artículo 5 del Reglamento 1466/1997.

<sup>78</sup> Artículo 6 del Reglamento 1466/1997.



### 3A.2. PROGRAMA DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO 2010-2013: PEC I

En Portugal, como referido, el ciclo de políticas de austeridad se inicia en marzo de 2010 con la adopción del Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, conocido como PEC I<sup>79</sup>. En conformidad con los objetivos y el mandato del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el PEC I define una estrategia firme de reducción del déficit público (de 8,3% del PBI, en 2010, para 2,8%, en 2013), basada fundamentalmente en políticas de reducción y control del gasto público y en la implementación de un amplio programa de privatizaciones<sup>80</sup>. Las políticas previstas en el PEC I con propósitos de re-equilibrio económico y consolidación presupuestaria corresponden a la introducción, en Portugal, de la política – de la *racionalidad* – de la austeridad, que restringe y reemplaza el rol del Estado de Bienestar por la adopción generalizada de leyes de competencia y mercado. En consonancia, entre las medidas de reducción y control del gasto público, se encuentran principalmente medidas de recorte de gastos sociales, que el PEC I presenta de la siguiente forma:

**Fig. 1. PEC I: Principales medidas de consolidación de las Finanzas Públicas - Gastos sociales**

Seguridad Social	Obligatoriedad de aplicación de la condición de recursos en la atribución de prestaciones sociales de carácter no contributivo.
	Congelamiento del valor nominal de la generalidad de las prestaciones de carácter no contributivo.
	Reducción del gasto con prestaciones sociales del régimen no contributivo de la Seguridad Social (ver Fig. 2 y Fig. 3).
	Modificación del régimen del Subsidio de Desempleo: i) revisión de la relación entre el subsidio de desempleo y la remuneración líquida anteriormente recibida por el trabajador; ii) reducción del nivel de sueldos ofrecidos que obligan a la aceptación del puesto de trabajo.
Salud	Administración y control de los gastos en Salud - control interno e implementación de modelos de contractualización y mecanismos de incentivos en las entidades del Servicio Nacional de Salud (SNS); enfoque del Plan Nacional de Salud 2011-2016 en la sustentabilidad financiera del SNS.
Pensiones	Anticipación de la nueva regla de penalización de pensión anticipada y de la plena entrada en vigor, ya entre 2012 y 2013, del requisito de la edad de reforma de 65 años.

<sup>79</sup> Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, aprobado por el Consejo de Ministros portugués en sesión extraordinaria de 15 de marzo de 2010 (disponible online en <http://www.parlamento.pt/>).

<sup>80</sup> Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, Sumario Ejecutivo.

*Fuente: Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013. Cuadro II.2. “Principais medidas de consolidação das Finanças Públicas”.*

La “condición de recursos” corresponde al límite máximo de rendimientos que un agregado familiar puede tener para poder acceder a determinadas prestaciones sociales, y su objetivo es posibilitar la atribución de estas prestaciones a las personas que más las necesitan, de forma rigurosa<sup>81</sup>. El PEC I contempla la definición de condiciones más rigurosas de elegibilidad para el acceso a todas las prestaciones sociales de carácter no contributivo a través de la generalización de la “condición de recursos” y el refuerzo del rigor en su aplicación. Las prestaciones sociales no contributivas son, en el sistema de seguridad social portugués, las prestaciones de protección y solidaridad social. No asientan en una base sinalagmática, y tienen como objetivo la prevención y reparación de situaciones de carencia y desigualdad socio-económica, de dependencia, de disfunción, exclusión o vulnerabilidad sociales, así como la prevención y erradicación de situaciones de pobreza y exclusión. Estas prestaciones garantizan la inclusión en el sistema de seguridad social de personas o familias en situación de comprobada necesidad personal o familiar, y alcanzan *“personas que, en su mayoría, nunca contribuyeron para la Seguridad Social, pero que debido a su situación de pobreza y falta de recursos, la sociedad ‘con base en la solidaridad de toda la comunidad’ tienen la obligación de asegurar a estos ciudadanos un mínimo de rendimientos para que puedan sobrevivir mientras no puedan recibir rendimientos”*<sup>82</sup>.

La fórmula de cálculo de la condición de recursos fue además modificada por un diploma legislativo en el mismo año<sup>83</sup>, y de esta revisión resultó un *“aumento artificial administrativo”* del rendimiento *per capita* de los elementos del agregado familiar, lo que causó la exclusión de muchas familias del acceso a las prestaciones sociales<sup>84</sup>.

El PEC I determina también el congelamiento hasta 2013 de las prestaciones sociales de carácter no contributivo, es decir, la manutención de su valor nominal a través del congelamiento del Indicador de Apoyos Sociales (IAS)<sup>85</sup>. El IAS corresponde a un indicador para la determinación, cálculo y actualización de las contribuciones, pensiones y otras prestaciones sociales, y su valor fue congelado en el monto de € 419,22 – valor inferior a la

<sup>81</sup> “Guia prático – Condição de Recursos”, Instituto de Seguridad Social, IP, Lisboa, 2015 (disponible en <http://www.seg-social.pt/>).

<sup>82</sup> RAQUEL VARELA, *A Segurança Social é Sustentável. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Editora Bertrand, Lisboa, 2013, p. 127.

<sup>83</sup> Decreto-ley 70/2010, de 16 de junio de 16 de Junio, que “Establece las reglas para la determinación de la condición de recursos aplicable en la atribución y manutenção de las prestaciones del subsistema de protección familiar y del subsistema de solidaridad, así como de otros apoyos sociales públicos, y modifica la asignación del rendimiento social de inclusión, tomando medidas para aumentar la posibilidad de inclusión de sus beneficiarios, modificando el Decreto-Ley No. 164/99, de 13 de mayo, la Lei No. 13/2003, de 21 de mayo, el Decreto-Ley No. 176/2003, de 2 de agosto, al Decreto-Ley No. 283/2003, de 8 de noviembre, y el Decreto-Ley No. 91/2009, de 9 de abril” (disponible en <http://www.pgdlisboa.pt/leis/>).

<sup>84</sup> VARELA, *A Segurança Social é Sustentável. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, p. 127.

<sup>85</sup> El Indicador de los Apoyos Sociales (en portugués, *“Indexante de Apoios Sociais”*) fue definido por la Ley 53-B/2006, de 29 de diciembre, que “Crea el indicador de los apoyos sociales y nuevas reglas de actualización de las pensiones y otras prestaciones sociales del sistema de seguridad social” (disponible en <https://dre.pt/>).

gran mayoría de los sueldos mínimos europeos, incluyendo el vigente en Grecia y en Irlanda<sup>86</sup>.

La política de control del gasto público con prestaciones sociales no contributivas incluyó la reducción directa de su financiamiento, a través de la definición de un límite o techo máximo de la transferencia del Presupuesto del Estado para la Seguridad Social, incluyendo la definición específica de un techo máximo para la asignación de fondos para el Rendimiento Social de Inclusión - una medida de protección social creada para apoyar las personas o familias que se encuentren en situación de grave carencia económica y en riesgo de exclusión social, constituida por un contrato de integración social y profesional, y una prestación monetaria para satisfacer sus necesidades más básicas<sup>87</sup>. El PEC I determina que el valor asignado por el Estado a la Seguridad Social no debe superar los siguientes valores:

**Fig. 2. Límites establecidos en el PEC I para las transferencias del Presupuesto de Estado para la Seguridad Social (en millones de euros)**

Año	Transferencia
2010	7.498,7 ( <i>presupuestado</i> )
2011	7.100
2012	7.000
2013	6.900

Específicamente para el Rendimiento Social de Inclusión, el PEC I establece que los fondos asignados no deben superar los siguientes valores:

**Fig. 3. Límites establecidos en el PEC I para las transferencias del Presupuesto de Estado para el Rendimiento Social de Inclusión (en millones de euros)**

Año	Transferencia
2009	507,8 ( <i>ejecutado</i> )
2010	495,2 ( <i>presupuestado</i> )
2011	400
2012	370

<sup>86</sup> Ver Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>), y nota informativa publicada en el periódico económico “Jornal de Negócios” el 25 de Febrero de 2015 (disponible en <http://www.jornaldenegocios.pt>)

<sup>87</sup> Sobre el “Rendimento Social de Inserção”, ver <http://www4.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>.

2013	370
------	-----

En total, fue determinada una reducción de 600 millones de euros de los recursos estatales asignados a la Seguridad Social entre 2010 y 2013, incluyendo una reducción de casi 140 millones de euros del presupuesto del Rendimiento Social de Inclusión en un período similar.

Otra de las principales medidas incluidas en el PEC I es la modificación del régimen del subsidio de desempleo (y posteriormente desarrolladas a nivel legislativo)<sup>88</sup>. En particular, se procede a la revisión de la relación entre el valor del subsidio de desempleo y la remuneración anteriormente recibida por el trabajador. El monto máximo del subsidio de desempleo es reducido, no pudiendo ser ahora superior a 75% del valor de la remuneración de referencia, ni tampoco exceder tres veces el valor del IAS. Además, relativamente a la aceptación de ofertas de empleo, se procede a la reducción del nivel de sueldo que obliga a la aceptación del puesto de trabajo y extingue el derecho a la prestación.

El PEC I adopta también medidas de refuerzo de los mecanismos de fiscalización y control de los criterios de atribución y manutención de las prestaciones sociales de carácter no contributivo, en particular: el refuerzo de la fiscalización domiciliaria de los beneficiarios del RSI; la verificación semestral de los rendimientos de los beneficiarios y obligatoriedad de la validación anual de las condiciones de atribución de la prestación; la penalización de falsas declaraciones y comportamientos que resulten en la percepción indebida de estas prestaciones; el mejoramiento del cruce de información con las bases fiscales para determinación del patrimonio y rendimientos de capital; la activación de los beneficiarios del subsidio de desempleo, es decir, el refuerzo de la integración de los beneficiarios en edad activa en programas de calificación escolar y profesional e integración profesional, de forma a promover la autonomización de la prestación; y la fiscalización y penalización de rechazos indebidos de empleo por parte de los beneficiarios de estas prestaciones.

Fueron también adoptadas medidas de reducción y restricción de los gastos del Servicio Nacional de Salud (SNS)<sup>89</sup>. El PEC I destaca, a nivel estructural, el refuerzo del proceso de contratualización de los prestadores de cuidados de salud, la centralización electrónica de la información de control presupuestario, la implementación de una política rigurosa del medicamento, la introducción de mecanismos de monitorización de gastos en medicamentos a nivel hospitalario y ambulatorio. Son además implementadas medidas de restructuración de la red de cuidados primarios (centros de salud y unidades de salud familiar) y de la red de

<sup>88</sup> Ver Decreto-Ley 72/2010, de 18 de junio de 18 de Junio, que “Establece medidas para reforzar la empleabilidad de los beneficiarios de prestaciones de desempleo y el combate a la fraude, modificando el Decreto-Ley No. 220/2006, de 3 de Noviembre y el Decreto-Ley No. 124/84, de 18 de Abril” (disponible en <https://dre.pt/>).

<sup>89</sup> El sistema de salud portugués es constituido por el Servicio Nacional de Salud (SNS) – el que comprende todas las instituciones y servicios oficiales prestadores de cuidados de salud dependientes del Ministerio de Salud – y por todas las entidades públicas que desarrollan actividades de promoción, prevención y tratamiento en el área de salud, bien como todas las entidades privadas contratadas por el Estado para la prestación de cuidados de salud. Para más información sobre el SNS, ver <https://www.sns.gov.pt/sns/servico-nacional-de-saude/>.

cuidados secundarios (hospitales), y el desarrollo de la red de cuidados continuados integrados. Se establecen como objetivos políticos para el período de 2010-2013 el control interno del SNS, la definición e implementación de modelos de contratualización y de mecanismos de incentivos, y la racionalización de los gastos con medicamentos, material clínico y medios complementares de diagnóstico y terapéutica.

Finalmente, el PEC I determinó la aceleración de la ejecución de un conjunto de reformas de la Seguridad Social, cuyo debate y consenso se desarrolló en 2006 entre los actores sociales y las fuerzas políticas portuguesas, y que dio origen a un nuevo régimen de pensiones y a la revisión del modelo de financiamiento del sistema da seguridad social. En su ámbito fueron adoptadas medidas como la introducción del factor de sustentabilidad, que condiciona el valor de las nuevas pensiones a la evolución de la esperanza de vida a 65 años (edad legal de la jubilación) y la introducción de una nueva regla de actualización de las pensiones de acuerdo a la evolución de la inflación en el consumidor, al valor de la pensión y a la tasa de crecimiento real del PBI. El PEC I anticipó también la nueva regla de penalización de pensión anticipada.

### 3A.3. MEDIDAS ADICIONALES: LOS “PECs” II Y III

En mayo de 2010 – pocos meses después de la aprobación del PEC I, y tras recomendación de la Comisión Europea en ese sentido<sup>90</sup> –, el gobierno portugués anunció la adopción un nuevo conjunto de medidas adicionales de austeridad, con el propósito de reforzar la reducción del déficit excesivo y el control de la deuda pública<sup>91</sup>: *“En el marco de una política común adoptada en la zona euro con vista a restablecer la confianza a los mercados financieros y a sus agentes y enfrentar el ataque especulativo a la moneda única, el Gobierno portugués decidió reducir el déficit presupuestario de 9,3% para 7,3% en el presente año de 2010. Al efecto, y porque el Programa de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para 2010-2013 preveía para 2010 una reducción del déficit de 9,3% para 8,3%, el Gobierno decidió adoptar un conjunto de medidas adicionales a este Programa. (...) Asimismo, es necesario proponer a la Asamblea de la República la aprobación de un conjunto de medidas motivadas por el interés general, en un contexto económico-financiero excepcional de inestabilidad y de ataques especulativos en los mercados financieros que afecta varios Estados de Unión Europea, al cual Portugal no es ajeno. En este contexto, y más allá de las medidas relativas*

<sup>90</sup> Recomendación de la Comisión Europea de un parecer del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Portugal (*“Recommendation for a COUNCIL OPINION on the updated stability programme of Portugal, 2009-2013”*), p. 11: *“... Portugal is invited to: (i) achieve the 2010 deficit target of 8.3% of GDP, if necessary by adopting additional consolidation measures (...)”* (disponible en <http://ec.europa.eu/>).

<sup>91</sup> Ver Comunicado del Consejo de Ministros del Gobierno XVIII, de 20 de mayo de 2010 (disponible en <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/ge18/comunicados-cm/cm-2010/20100520.aspx>), que corresponde a la posteriormente aprobada Ley 12-A/2010, de 30 de junio, que *“Aprueba un conjunto de medidas adicionales de consolidación presupuestaria que visan reforzar y acelerar la reducción de déficit excesivo y el control del crecimiento de la deuda pública previstos en el Programa de Estabilidad y Crecimiento (PEC)”* (disponible en <http://www.pgdlisboa.pt/leis>).

*al gasto, el Gobierno considera necesario adoptar con urgencia un conjunto adicional de medidas fiscales, de forma a reforzar y acelerar la estrategia de consolidación presupuestaria prevista en el PEC 2010-2013*<sup>92</sup>.

Este nuevo conjunto de medidas – que quedó comúnmente conocido como PEC II – estableció el aumento del Impuesto sobre los Rendimientos de Personas Singulares (IRS)<sup>93</sup>, el aumento de 1% de todas las tasas del IVA<sup>94</sup> y otros agravamientos fiscales<sup>95</sup>, el control de la contratación en el sector público<sup>96</sup>, entre otras<sup>97</sup>.

A pesar de las medidas adoptadas, el déficit sufrió un aumento en septiembre de 2010, y en octubre de 2010 el Gobierno portugués presentó la Propuesta de Ley de Presupuesto de Estado para 2011<sup>98</sup>, en la que incluyó nuevas medidas adicionales de refuerzo de la política de austeridad, y anticipó para 2010 un conjunto de medidas previstas, en el ámbito del PEC I, para 2011. Este conjunto de medidas fue rápidamente denominado públicamente como PEC III. El informe que acompaña la propuesta de Presupuesto de Estado de 2011 afirma: *“Al igual que el Presupuesto de Estado para 2010, la actual propuesta se basa claramente en la contención del gasto, y prevé una reducción de 3,5% del PBI (de 48,9% del PBI en 2010 para 45,4% del PBI en 2011). Se destacan las medidas que inciden sobre los gastos con el personal que vienen reforzar las medidas adoptadas en Mayo y que implican, entre otras, la reducción de las remuneraciones (...) y el congelamiento de promociones y progresiones. Se pretende igualmente reducir los gastos con prestaciones sociales, en particular a través de la reposición de los esquemas de protección social vigentes en el*

<sup>92</sup> Exposición de Motivos de la Propuesta de Ley 26/XI/1.<sup>a</sup> (disponible en <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a4c33526c6548527663793977634777794e6931595353356b62324d3d&fich=ppl26-XI.doc&Inline=true>), aprobada posteriormente como Ley 12-A/2010, de 30 de junio.

<sup>93</sup> Ley 12-A/2010, de 30 de junio, artículo 1 (*“Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares”*). El PEC II procede asimismo a un aumento de 1% de las tasas generales del IRS hasta el 3º nivel de rendimientos y de 1,5% a partir del 4º nivel.

<sup>94</sup> Ley 12-A/2010, de 30 de junio, artículo 3 (*“Alteração ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado”*). El régimen del IVA en Portugal cuenta con tres tipos de tasas, correspondientes a tres categorías de bienes servicios. El PEC II modificó las tasas de 5% (tasa reducida), 12% (tasa intermedia) y 20% (tasa normal) para 6%, 13% y 21% respectivamente.

<sup>95</sup> Ley 12-A/2010, de 30 de junio, artículos 2 (*“Aditamento ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas”*), 4 (*“Alteração ao Decreto-Lei n.º 347/85, de 23 de Agosto”*), 5 (*“Alteração à Tabela Geral do Imposto do Selo”*), y 6 (*“Alteração ao Código dos Impostos Especiais de Consumo”*).

<sup>96</sup> Ley 12-A/2010, de 30 de junio, artículos 9 (*“Controlo do recrutamento de trabalhadores”*) y 10 (*“Controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações regionais e autárquicas”*).

<sup>97</sup> Otras medidas previstas en la Ley 12-A/2010, de 30 de junio, son los cortes de las remuneraciones de titulares de cargos políticos (artículo 11), administradores públicos y equiparados (artículos 11 y 12), la reducción de la transferencia presupuestaria para las Regiones Autónomas y Autarquías Locales (artículos 13 y 14), el establecimiento de límites de endeudamiento de las Autarquías Locales (artículo 15) y la correspondiente reducción de la transferencia presupuestaria por parte del Estado en caso de incumplimiento de esos límites (artículo 16).

<sup>98</sup> Propuesta de Ley 42/XI, *“Orçamento de Estado para 2011”* (Presupuesto de Estado para 2011), disponible en <https://www.parlamento.pt/>.

*momento anterior a la crisis financiera internacional, el congelamiento del Indicador de Apoyos Sociales y de la reducción de los presupuestos de distintas prestaciones sociales.*

*Dado su peso significativo en el total del gasto, se destaca igualmente la expresiva reducción del gasto con el Servicio Nacional de Salud, a través de su monitorización y de la elaboración de planos de contención a nivel de los hospitales, medicamentos, medios complementares de diagnóstico y terapéutica, sin cuestionar la prestación de cuidados de salud y el acceso de los ciudadanos al Servicio en cuestión”.*

Del Presupuesto de Estado aprobado para el año de 2011<sup>99</sup>, se destacan las siguientes medidas de austeridad:

**Fig. 4. PEC III: Principales medidas de austeridad del Presupuesto de Estado para 2011**

Trabajadores	Reducción de las remuneraciones de los trabajadores de la Administración Pública superiores a 1.500 euros (3,5%% a 10% de reducción) <sup>100</sup>
	Prohibición de valorizaciones remuneratorias (y restricción de los procesos de determinación del posicionamiento remuneratorio) <sup>101</sup>
	Reducción de las Ayudas de Costo, Trabajo Extraordinario, Trabajo Nocturno y Subsidio de Alimentación <sup>102</sup>
	Restricción de nuevas admisiones <sup>103</sup>
Seguridad Social	Reducción de la transferencia del Presupuesto de Estado <sup>104</sup>
	Suspensión de la actualización del IAS, pensiones y otras prestaciones sociales, y congelamiento de los valores nominales de las pensiones <sup>105</sup>

<sup>99</sup> Todo el procedimiento legislativo del Presupuesto de Estado para 2011, desde la sumisión de la Propuesta de Ley hasta la su aprobación como Ley 55-A/2010, de 31 de diciembre, está disponible en <http://www.parlamento.pt/>.

<sup>100</sup> Artículo 17 de la Propuesta de Ley No. 42/XI y Artículo 19 de la Ley 55-A/2010, de 31 de diciembre (Presupuesto de Estado para 2011).

<sup>101</sup> Artículos 22, 24 y 27 de la Propuesta de Ley No. 42/XI; Artículos 24, 26 y 29 del PE 2011.

<sup>102</sup> Artículos 26 y 30 de la Propuesta de Ley No. 42/XI; Artículo 28 y 32 del PE 2011; artículo 4 del Decreto-Ley 137/2010, de 28 de diciembre, que “Aprueba un conjunto de medidas adicionales de reducción del gasto con vista a la consolidación presupuestaria prevista en el Programa de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para 2010-2013” (disponible en <https://dre.pt/>), en la que se establece la reducción de los valores das ayudas de costo e subsidio de transporte para todos los trabajadores que ejercen funciones públicas.

<sup>103</sup> Artículos 25, 40, 41, 42 de la Propuesta de Ley No. 42/XI; Artículo 27, 42, 43 y 44 del PE 2011.

<sup>104</sup> Mapa II (“Despesas dos Serviços Integrados por Classificação Orgânica especificadas por capítulos”), designación orgánica 05 (“Segurança Social - Transferências”): 6.721.265.561 euros (por comparación al valor equivalente del Presupuesto de Estado para el año 2010, 7 726 909 994 euros).

<sup>105</sup> Artículos 64 y 65 de la Propuesta de Ley No. 42/XI; Artículos 67 y 68 del PE 2011.

Pensiones	Contribución Extraordinaria de Solidaridad: reducción, a título de contribución, de 10% de todas las pensiones, jubilaciones y prestaciones idénticas superiores a 5.000 euros <sup>106</sup> .
-----------	---

Fuente: Presupuesto de Estado 2011.

El informe que acompaña la propuesta del posteriormente aprobado Presupuesto de Estado para 2011 destaca y especifica varias medidas de racionalización de recursos, con particular énfasis para los sectores de la Seguridad Social<sup>107</sup> y de la Salud<sup>108</sup>:

**Fig. 5. Principales Medidas de Racionalización de Recursos: Seguridad Social**

<p><b>Reducción del Subsidio Social de Desempleo frente al monto inscrito en el Presupuesto de la Seguridad Social en 2010</b></p> <p>Aplicación de las nuevas reglas de la condición de recursos</p> <p>Eliminación de la bonificación garantizada en caso de desempleo de los miembros del agregado familiar</p> <p><b>Reducción del Rendimiento Social de Inserción frente al valor esperado de ejecución en 2010</b></p> <p>Aplicación de las nuevas reglas de la condición de recursos</p> <p>Realización de procesos de averiguación oficiosa de rendimientos de los beneficiarios</p> <p>Refuerzo de la fiscalización</p> <p>Eliminación de apoyos especiales complementares</p> <p><b>Reducción del Abono de Familia frente al valor inscrito en el Presupuesto de la Seguridad Social para 2010</b></p> <p>Aplicación de las nuevas reglas de la condición de recursos</p> <p>No actualización de los valores del abono de familia en 2010 y 2011</p>
--

<sup>106</sup> Artículo 159 de la Propuesta de Ley No. 42/XI; Artículo 162 del PE 2011.

<sup>107</sup> “Las reducciones [de recursos] se verifican con impacto en: i) Reducción del subsidio social de desempleo; ii) Reducción del RSI; iii) Reducción del Abono de Familia; iv) Reducción de la Acción Social; v) Reducción de la transferencia para el Sistema Providencial”, en las Conclusiones de la Opinión de la Comisión de Trabajo, Seguridad Social y Administración Pública (“Parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública”).

<sup>108</sup> “El Presupuesto de Estado para 2011 será particularmente exigente en el área de la salud. La sustentabilidad y eficiencia en la gestión del Servicio Nacional de Salud (SNS) viene mereciendo atención constante porque de ello depende no solamente la garantía de la prestación de cuidados de salud adecuados a los portugueses, sino también porque la salud es un área de gobernanza de primer importancia en términos de afectación de recursos”; en Opinión de la Comisión Parlamentaria de Salud sobre la Propuesta de Ley 42/XI (“Parecer Comissão Parlamentar de Saúde”), disponible en <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=35719>, como todo el proceso legislativo.



<p>Eliminación del pago adicional del abono en Septiembre</p> <p>Eliminación del pago de prestaciones de abonos a los 4º y 5º niveles de rendimientos</p> <p>Eliminación del pago de la actualización extraordinaria de 25% establecida en 2008</p> <p>Reducción a la mitad de los apoyos garantizados en el cuadro de las becas de estudios</p> <p><b>Reducción de la Acción Social, a través del financiamiento del Presupuesto del Estado al subsistema de acción social</b></p> <p>Mejoría de la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a la acción social</p> <p>Utilización de recursos financieros ya disponibles para financiar programas y proyectos de apoyo a familias, niños y jóvenes, ancianos y discapacitados</p> <p>Definición de nuevas metodologías de financiamiento de programas y mediación de la acción social: utilización más extensiva de los recursos financieros asociados a los Juegos Sociales<sup>109</sup> asignados a la Seguridad Social</p> <p>Implementación de medidas en el ámbito del modelo de cooperación, como la institución del control de frecuencia de los usuarios, o la definición de reglas presupuestaria relativas a la evolución del gasto asociado a nuevos acuerdos</p> <p>Refuerzo del acompañamiento de la ejecución presupuestaria de determinadas asignaciones a programas y medidas de acción social</p> <p><b>Reducción de la transferencia para el Sistema Providencial</b></p> <p>Eliminación de la transferencia para el Presupuesto de la Seguridad Social de los encargos resultantes del proceso de actualización de pensiones de 2010</p> <p>Eliminación de los apoyos extraordinarios a la manutención del empleo: reducción de la tasa contributiva a trabajadores con más de 45 años inseridos en pequeñas y medianas empresas; exención de trabajadores con remuneración idéntica al valor del sueldo mínimo nacional.</p>
---

*Fuente: Propuesta de Presupuesto de Estado para 2011 - Informe*

**Fig. 6. Principales Medidas de Racionalización de Recursos: Salud**

<p><b>Medidas iniciadas en 2010 con impacto en 2011</b></p> <p>Planes de reducción del gasto de los Hospitales E.P.E. y S.P.A.</p> <p>Reducción del precio de los Medios Complementares de Diagnóstico y Terapéutica</p> <p><b>Medidas a iniciar en 2010 con impacto en 2011</b></p> <p>Reducción de la co-participación (de 100% para 95%) en el régimen del Complemento Solidario para Ancianos</p>
---

<p>Reducción en 6% del precio de los medicamentos co-participados</p> <p>Modificación de categoría de co-participación (de nivel B para nivel C)<sup>110</sup> de antiácidos, anti-ulcerosos y anti-inflamatorios no esteroides</p> <p>Reducción (de 95% para 90%) de la co-participación en el nivel A</p> <p>Modificación del cálculo del precio de referencia de los medicamentos: pasa a corresponder al promedio de los 5 medicamentos más baratos existentes en el mercado que integren cada grupo homogéneo, en vez de, como ocurría hasta ahora, corresponder al medicamento genérico con el precio más elevado de venta al público</p> <p><b>Nuevas Medidas en 2011</b></p> <p>Creación de incentivos a la cobranza de tasas moderadoras</p> <p>Revisión de la legislación del transporte de pacientes no urgentes</p> <p>Aplicación de la condición de recursos al régimen especial de co-participación</p> <p>Revisión del precio de algunas áreas de Medios Complementares de Diagnóstico y Terapéutica</p> <p>Control de los costos de hemodiálisis a través de la revisión del precio prospectivo</p> <p>Negociación del precio de medicamentos hospitalarios/SPMS</p> <p>Reducción del gasto con consultoría</p> <p>Reducción de Programas Verticales MS</p> <p>Revisión y ampliación de la lista de medicamentos no sujetos a receta médica a la venta en las parafarmacias</p>
---

*Fuente: Propuesta de Presupuesto de Estado para 2011 - Informe*

También son mencionadas algunas medidas importantes de austeridad en el sector de la Educación:

**Fig. 7. Principales Medidas de Racionalización de Recursos: Educación**

<p>Reducción de docentes en el año escolar 2010/2011</p> <p>Modificaciones curriculares (eliminación de Área Proyecto y del estudio acompañado)</p> <p>Reducción del financiamiento del “Programa Opciones”, reorganización del financiamiento de los programas para el Plan Nacional de Lectura y la Red de Bibliotecas Escolares</p> <p>Reducción del presupuesto del funcionamiento de las escuelas</p> <p>Aplicación de la condición de recursos a la Educación</p> <p>Reducción del gasto de años anteriores</p>
---

*Fuente: Propuesta de Presupuesto de Estado para 2011 – Informe*

Todas las medidas descritas tienen un enfoque particular en las funciones sociales del Estado – como la salud, la seguridad social y la educación –, a las que restringen y reducen significativamente, y dan continuidad al proceso de austeridad iniciado en 2010.

### **3A.4. PROGRAMA DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO 2011-2014: PEC IV**

Finalmente, en marzo de 2011, en cumplimiento de sus obligaciones ante la UE en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el gobierno portugués preparó el Programa de Estabilidad y Crecimiento para el periodo 2011-2014, el que quedó conocido como PEC IV<sup>111</sup>. Este Programa intensifica significativamente la política de austeridad iniciada en el país, relativamente a las medidas ya previstas en el PEC I y las medidas adicionales adoptadas por los “PECs” siguientes. Su principal esfuerzo de reducción del déficit – con nuevas metas presupuestarias, más rígidas que aquellas originalmente previstas para el año presupuestario de 2011 – se concentra en la reducción y racionalización del gasto público, en especial, en sectores como la salud y la seguridad social.

El PEC IV señala expresamente: “[C]omo precaución y garantía del cumplimiento de las metas presupuestarias, y teniendo en cuenta los riesgos de la volatilidad del contexto financiero y económico, el esfuerzo de consolidación presupuestaria en 2011 se complementa con medidas adicionales de 0,8% del PBI (...). Se trata sobre todo de medidas de reducción del gasto público (...). Serán también realizados esfuerzos de racionalización del gasto en los sectores de la salud y de la educación, asegurando la manutención de la calidad de los servicios públicos y de las respuestas prestadas los ciudadanos”<sup>112</sup>. Y agrega: “De hecho, los gastos en protección social (en particular, pensiones, subsidio familiar a jóvenes, subsidio de desempleo, complemento social para la tercera edad), de salud y educación representan cerca de 65% del total del gasto. El gasto con la protección social y cuidados de salud vienen aumentando su peso relativo (...). Las medidas propuestas asientan claramente en una reducción del gasto, tal como ya ocurría con el PEC 2010-2013, con destaque para (...) las medidas que inciden sobre el gasto con salud y beneficios y prestaciones sociales”<sup>113</sup>.

Así, entre las medidas de refuerzo adicional de reducción del gasto público para el año 2011, en el sector de la salud, el PEC IV destaca la definición de un techo máximo para el gasto con el apoyo del SNS en la adquisición de medicamentos<sup>114</sup>. Relativamente a la Seguridad Social, el PEC IV señala una reducción de las transferencias del Presupuesto de

---

<sup>112</sup> Programa de Estabilidad y Crecimiento 2011-2014 (PEC IV), Sumario Ejecutivo (disponible en <https://www.parlamento.pt/>).

<sup>113</sup> PEC 2011-2014 (PEC IV), p. 45.

<sup>114</sup> PEC 2011-2014 (PEC IV), p. 12.

Estado, una reducción adicional del gasto con las prestaciones sociales y un aumento adicional de las contribuciones para la misma. El Programa refiere expresamente los ahorros adicionales resultantes de la aplicación rigurosa de la condición de recursos y de la inspección de las condiciones de atribución de beneficios sociales, y la receta adicional resultante de la inclusión de los pasantes como contribuyentes de la seguridad social<sup>115</sup>.

Para los años de 2012 y 2013, el PEC IV señala las siguientes medidas en sectores sociales:

**Fig. 8. Principales Medidas de Austeridad del PEC 2011-2014 (PEC IV)**

Pensiones	Congelamiento de las pensiones por 2 años
	Ampliación del ámbito de aplicación de la Contribución Extraordinaria de Solidaridad, de modo a incluir todas las pensiones superiores a 1.500 euros
Salud	Reducción del gasto con medicamentos
	Reducción de los costos operacionales de los Hospitales
	Reorganización de servicios (racionalización de la red de servicios del SNS)
Seguridad Social	Refuerzo del rigor en el control de la atribución de prestaciones sociales (reducción de pagos indebidos de prestaciones familiares y de desempleo; revisión semestral de prestaciones sociales; averiguación oficiosa de rendimientos, control de pagos elevados de prestaciones)
	Congelamiento del IAS hasta 2013

*Fuente: Pacto de Estabilidad y Crecimiento 2011-2014 (PEC IV).*

El PEC IV prevé otras medidas en el ámbito de la educación y de la protección del empleo. Relativamente a la educación, el Programa incluye la profundización de la racionalización de la red escolar y de los recursos disponibles, la conclusión del proceso de cierre de escuelas con menos de 21 alumnos, y la continuación del proceso de reorganización de agrupamientos escolares.

Relativamente al empleo, el PEC IV incluye medidas de flexibilización en el mercado laboral, en particular, la modificación del régimen de compensación por cesación de contrato de trabajo, con vista a reducir la compensación por despido. Además, anuncia la realización de importantes modificaciones en el régimen del subsidio de desempleo, con el propósito de reforzar los incentivos para la aceptación de ofertas de empleo y restringir la duración máxima y las tasas de substitución asociadas a esta prestación.

<sup>115</sup> PEC 2011-2014 (PEC IV), p. 13.

Este conjunto de medidas de austeridad fue rechazado por toda la oposición en el Parlamento Nacional, como relatado en el capítulo 1, dando origen a la crisis política de 2011 que removió el gobierno entonces en funciones. La política de austeridad, sin embargo, salió fortalecida de esta crisis política, a través de los programas de condicionalidad adoptados en el ámbito del proceso de asistencia financiera internacional que le siguió.

### **3B. PROGRAMAS DE CONDICIONALIDAD DE LA ASISTENCIA FINANCIERA INTERNACIONAL: LOS MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO**

El acuerdo de asistencia financiera internacional establecido entre Portugal y la *Troika* (denominación comúnmente utilizada para referir la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional) incluye un cuadro de condicionalidad compuesto por un conjunto de metas cuantitativas y medidas de austeridad, configurado por dos Memorandos: y el Memorando de Políticas Económicas y Financieras, firmado con el FMI; el Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica, firmado con las instituciones europeas<sup>116</sup>.

Pese a su denominación de carácter más bien *soft law*, estos Memorandos son no solo políticamente vinculantes, sino también jurídicamente obligatorios para el Estado portugués, en la medida en que se fundamentan en instrumentos jurídicos – los Tratados constitutivos de las entidades internacionales correspondientes, de las que Portugal es Estado Miembro – de Derecho Internacional y de Derecho de la Unión Europea, ambos reconocidos por la Constitución portuguesa.

#### **3B.1. CONDICIONALIDAD: MARCO TEÓRICO**

El proceso de asistencia financiera internacional al Estado portugués implicó la consolidación de la política de austeridad iniciada por el gobierno portugués desde 2010. Esto se concretó a través de los programas de condicionalidad comprendidos en los acuerdos de financiamiento negociados y firmados entre el gobierno portugués y las autoridades de la *Troika*.

La condicionalidad es el conjunto de condiciones exigidas en un determinado acuerdo, como contrapartida de su celebración. Tradicionalmente, la condicionalidad surge asociada a los préstamos de apoyo a reformas de políticas (*“policy-based lending”*) realizados por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario

---

<sup>116</sup> Técnicamente, existe un tercero Memorando: el Memorando Técnico de Entendimiento, que presenta las definiciones de los conceptos utilizados, los indicadores y métodos aplicables al cumplimiento de los Memorandos. Por su carácter técnico no será sujeto a mayor análisis.

Internacional y los bancos regionales de desarrollo<sup>117</sup>. En términos teóricos, la condicionalidad corresponde sencillamente a un conjunto de condiciones que intermedian el acceso a los fondos prestados y de cuyo cumplimiento depende la liberación de los mismos. La condicionalidad puede comprender precondiciones o requisitos previos a la celebración de un acuerdo de asistencia financiera (*“prior actions”*), como el cumplimiento de determinados criterios de admisibilidad de la propia solicitud de asistencia financiera; y criterios de *“performance”* durante la ejecución del acuerdo, que pueden corresponder al cumplimiento de deberes sustantivos, como la adopción de determinadas medidas o políticas específicas (condicionalidad *ex-ante*), o el alcance de determinadas metas (condicionalidad *ex-post*)<sup>118</sup>. La implementación de las medidas de austeridad incluidas en los programas de condicionalidad constantes de los Memorandos seguidamente analizados corresponden al primer tipo de condicionalidad de tipo *“performance”* (condicionalidad *ex-ante*), mientras la definición del objetivo de reducción del déficit y de la deuda pública en un determinado valor corresponde al segundo tipo (condicionalidad *ex-post*).

Las instituciones financieras internacionales suelen atribuir a la condicionalidad una doble función: corregir los problemas estructurales de la balanza de pagos y finanzas públicas del Estado beneficiario, y asegurar el reembolso de los fondos prestados. Los escenarios concretos de configuración de la condicionalidad, sin embargo, son más complejos y plantean otros tipos de propósitos. El economista PAUL COLLIER denuncia que la mera estipulación de condicionalidad ya indicia que los acuerdos de asistencia financiera no son relaciones totalmente consensuales, y distingue cinco tipos de objetivos frecuentemente presentes en la configuración de la condicionalidad: la condicionalidad como incentivo o incitación a la modificación o implementación de determinadas políticas por el gobierno en cuestión (*“inducement”*); la condicionalidad como criterio de selección de los destinatarios preferenciales de asistencia financiera, en los cuales la aplicación de los recursos es considerada por la institución financiera como más productiva (*“selectivity”*); la condicionalidad como forma de direccionar u orientar el tipo de políticas adoptadas por el gobierno en cuestión (*“paternalism”*); la condicionalidad como garantía de compromiso o restricción del comportamiento del beneficiario de la asistencia financiera, con determinadas políticas, asociada a sanciones de incumplimiento (*“restraint”*); y la condicionalidad como señalización de la recuperación económica del país asistido, de forma a atraer inversiones (*“signaling”*)<sup>119</sup>.

La condicionalidad, como advierte COLLIER, no es una figura exenta de controversia<sup>120</sup>, y la práctica internacional de las últimas décadas – en particular la amplificación substantiva,

<sup>117</sup> WORLD BANK, “Conditionality revisited: Concepts, experiences and lessons”, 2005, p. 5 (<http://documents.worldbank.org/>).

<sup>118</sup> V. DARROW, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, p. 46.

<sup>119</sup> PAUL COLLIER, “Redesigning Conditionality”, *World Development*, Vol. 25, Nr. 9, 1997 (disponible en <http://users.ox.ac.uk/>).

<sup>120</sup> “[T]he term “conditionality” is not being used by the various observers with the same meaning. For some, it has become synonymous with the alleged attempt of the Bretton Woods institutions to impose the Washington consensus around the world. Others use it as a summary concept to mean all the explicit and implicit

tanto cuantitativa como cualitativamente, de la condicionalidad practicada en el marco los procesos de asistencia financiera a países “en desarrollo” por parte de instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial, en la década de 80<sup>121</sup> –, le concedió un fuerte significado político e ideológico, sobre todo asociada al Consenso de Washington y a las corrientes de pensamiento neoliberales de los *boys* de Chicago. La condicionalidad fue, en este contexto, denunciada por varios especialistas y experiencias como un instrumento directo, externo e invasivo de gobernanza, con determinaciones ideológicas específicas y formulación directa de políticas públicas por entidades externas. Se desarrollaron extensos debates sobre la legitimidad y adecuación de los programas y modelos de condicionalidad vigentes, problematizándose la autoría o titularidad de las políticas configuradas como condicionalidad (el polémico concepto de “*country ownership*”<sup>122</sup>), y la

---

*requirements for lending (...)*”, en WORLD BANK, “Conditionality revisited: Concepts, experiences and lessons”. “*There are two opposing points of view. One, which I would describe as the view of the international financial institutions (IFIs), sees conditionality as “an instrument of mutual accountability.” An alternative view says that in essence that conditionality is controversial because it is an exercise of financial leverage, requiring governments to do things they wouldn’t otherwise do, or to do things more quickly than they would choose to do*”.

<sup>121</sup> Esto se dio sobre todo a partir de mitad de la década 70 y de la década de 80, en un contexto en el que varios países, en particular de África y América Latina, se debatían con abultadas deudas externas: “*En 1970, el total de la deuda a largo plazo, pendiente, de los países en vías de desarrollo (según fuentes oficiales y privadas) era, aproximadamente, de 62 mil millones de dólares. En el curso de los años setenta, aumentó siete veces, para alcanzar los 481 mil millones en 1980. La deuda total de los países en vías de desarrollo estaba en cerca de 2 billones de dólares (1998), un aumento de 32 veces en relación con 1970*”, MICHEL CHOSSUDOVSKY, *Globalización de la Pobreza y Nuevo Orden Mundial*, Siglo Veintiuno, Ciudad de México, 2003, p. 44. Este contexto resultó en un aumento exponencial de la demanda de créditos a las instituciones financieras internacionales, y en un aumento paralelo de los intereses, lo cual, a su vez, contribuyó a la multiplicación del montante de la deuda, y a una creciente afectación de los recursos públicos al pago de las obligaciones financieras sin que se lograra revertir o reducir el proceso de endeudamiento. Al mismo tiempo, los acreedores y las instituciones financieras internacionales se volvieron más exigentes a la hora de otorgar nuevos préstamos – en particular, tras la decisión del Estado de México de no pagar su deuda, en 1982 –, reforzando y endureciendo así mismo las garantías exigidas como contrapartida de los préstamos, como forma de asegurarse la recuperación del capital.

<sup>122</sup> Técnicamente, no solamente autoría: “*Country ownership can refer to a number of dimensions of the multidimensional relationship of the domestic party to the program and its conditionality. Specifically, it can mean one or more of the following: - The country has designed and drafted the program, or the country has had a significant involvement in the drafting and design of the program, or the authorities, of the country were informed of the program after it had been drawn up by other parties, typically the World Bank and the IMF. - The country agrees with the objectives of the program. - The country believes that the implementation of the program as envisaged will achieve the program’s objectives. - The country implements the program, or the country plays a significant role in the implementation of the program, or the authorities of the country are kept informed of how and when the program has been implemented.*”, WORLD BANK, “Conditionality revisited: Concepts, experiences and lessons”, p. 27. Ver también MARTIN KHOR, “A Critique of the IMF’S role & policy conditionality”, Third World Network, 2001, (disponible en <http://www.twinside.org>): “*Although letters of intent are signed by the recipient country’s government, it is well known that in most cases the conditions are in the main established by the Fund and recipient countries do not have significant leeway or space to successfully negotiate to remove or to really reshape most conditions. Since participation is so limited, and since in many cases the recipient does not really agree with many of the conditions, it is difficult or impossible to have genuine national ownership. And even in the cases where the national authorities genuinely agree, various groups in the country may not, and may oppose the policies. (...) Genuine ownership implies that the recipient country is allowed rights to participate in policy formulation itself, so that the conditionality package is truly “owned” by the country*”.

CATARINA SARAIVA LIMA

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS | 2013-2014 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

correspondiente legitimidad soberana (que exige la determinación de las autoridades nacionales en la configuración de las políticas de condicionalidad) y democrática (que necesita la participación y representatividad de la sociedad civil en la configuración de las políticas de condicionalidad), su adecuación a las circunstancias políticas, sociales y económicas del país asistido (o, por el contrario, la aplicación de una fórmula “*one-size-fits-all*”, es decir, un mismo modelo para todos los procesos de asistencia financiera, según un principio de “talle único” que, por lo general, corresponde a un paradigma ideológico determinado), y el impacto de las mismas en la población, ante la cual la institución financiera no responde.

En el caso específico de la práctica del FMI, la condicionalidad es un elemento esencial de su actividad de asistencia financiera. Las Directivas sobre Condicionalidad de 2002 del FMI afirman la necesidad de asegurar, a través de la condicionalidad, que la disposición de los recursos del Fondo para auxiliar los Estados miembros en la resolución de sus dificultades con la balanza de pagos es consistente con las condiciones de utilización de recursos del Fondo establecidas en el Convenio Constitutivo (y en las decisiones del Consejo Ejecutivo), en particular, el deber de asegurar garantías de la utilización adecuada de los recursos del Fondo<sup>123</sup>.

El FMI reconoció expresamente la problemática y la naturaleza fundamental de la autoría o titularidad (“*ownership*”) de los programas de condicionalidad de la asistencia financiera, sobre la cual afirma: “*La titularidad se refiere a la disposición de asumir la responsabilidad por un programa de políticas, por los agentes estatales encargados de formular e implementar esas políticas, fundada en el entendimiento de que el programa es asequible y prosigue el mejor interés del país. La condicionalidad, si bien configurada y establecida a través de un proceso colaborativo de aceptación mutua, puede promover y fortalecer la titularidad, en particular demostrando el compromiso de las autoridades con el plan de acción. Consideraciones sobre la profundidad y alcance de la titularidad o autoría del Estado de un programa promovido por el Fondo son inherentemente subjetivas y difíciles, y la misma titularidad puede modificarse y desarrollarse en el tiempo. Sin embargo, la titularidad – así como la capacidad administrativa del miembro de implementación de las*

<sup>123</sup> “The term ‘conditionality’ was not expressly included in the original Articles, however, nor in subsequent amendments. Neither did the original Articles contain any explicit statement that the Fund had to adopt policies on the use of its resources. However a series of early Executive Board decisions and Annual Report references put the matter beyond doubt. The view that the Fund could prevent any proposed uses of Fund resources that is considered improper prevailed in a decision of 10 March 1948, a decision representing ‘a thoroughgoing adoption of the United States view that drawing rights were to be conditional. Further decisions of a similar character followed, but fell short of explaining what uses of resources the Fund would regard as ‘proper’. This was gradually clarified through subsequent Executive Board decisions, Annual Report statements and practice, until the First Amendment in 1968 included for the first time clear language requiring the Fund to have policies on the use of its resources (...). This decision was revised and extended by the decision of 2 March 1979 [hereinafter ‘the Guidelines’]. (...) Following the Second Amendment in 1976, the legal basis for conditionality is found primarily in Article I(v), the purpose of giving ‘confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguard, and Article V, Section 3(a)”, DARROW, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, p. 46.



*reformas - es un elemento determinante del éxito, y las Directivas visan promover la titularidad, al asegurar que la condicionalidad es diseñada y formulada a través de un proceso mutuamente aceptado, dirigido por el miembro. Las Directivas también destacan que la necesidad de titularidad implica la selectividad: la aprobación del uso de los recursos del Fondo depende en particular de que el Fondo considere que el miembro está suficientemente comprometido con su implementación exitosa”<sup>124</sup>.*

Asimismo, el Estado es responsable por la selección, diseño e implementación de las políticas económicas y financieras asociadas a la aplicación de los recursos financieros solicitados al FMI<sup>125</sup>. El programa propuesto por el Estado en cuestión, sin embargo, queda sujeto a la aprobación final del Fondo<sup>126</sup>.

Las Directivas señalan otros principios fundamentales para la legitimidad y eficacia de la condicionalidad. Uno de ellos es el de la parsimonia (“*parsimony*”), una expresión del principio de necesidad: “*Parsimonia significa que las condiciones del programa deben limitarse al mínimo necesario para alcanzar los objetivos del programa del Fondo o para monitorizar su implementación, y la definición de las condiciones deben estar claramente enfocadas en estos objetivos*”<sup>127</sup>.

Otros principios señalados como esenciales para la configuración de la condicionalidad son la adecuación del programa de condicionalidad a las circunstancias sociales, políticas y económicas del Estado en cuestión (“*tailoring*”)<sup>128</sup>, la coordinación con otras instituciones multilaterales, como es el caso de la UE<sup>129</sup>, y la transparencia, en particular en la importancia de la distinción clara entre el programa de condicionalidad vinculado con la asistencia financiera y otros elementos y medidas adoptados en el marco de la agenda y programa políticos del gobierno<sup>130</sup>.

En el caso de la UE, la condicionalidad de los programas de asistencia financiera se encuentra expresamente prevista en el Reglamento que crea el Mecanismo Europeo de

<sup>124</sup> “Guidelines on Conditionality” del Fondo Monetario Internacional, 2002 (disponible online en <https://www.imf.org/>), párr. 3: “*Ownership and capacity to implement programs. National ownership of sound economic and financial policies and an adequate administrative capacity are crucial for successful implementation of Fund-supported programs*”.

<sup>125</sup> Guidelines, párr. 3: “*(...) In responding to members’ requests to use Fund resources and in setting program-related conditions, the Fund will be guided by the principle that the member has primary responsibility for the selection, design, and implementation of its economic and financial policies*”.

<sup>126</sup> Guidelines, párr. 5: “*Approval of access to Fund resources. The Fund will ensure consistency in the application of policies relating to the use of its resources with a view to maintaining the uniform treatment of members. A member’s request to use Fund resources will be approved only if the Fund is satisfied that the member’s program is consistent with the Fund’s provisions and policies and that it will be carried out, and in particular that the member is sufficiently committed to implement the program. The Managing Director will be guided by these principles in making recommendations to the Executive Board with respect to the approval of the use of Fund resources by members*”.

<sup>127</sup> Guidelines, párr. 6.

<sup>128</sup> Guidelines, párr. 9.

<sup>129</sup> Guidelines, párr. 11.

<sup>130</sup> Guidelines, párr. 13.

Estabilización Financiera<sup>131</sup>. El Estado Miembro que desee obtener el apoyo financiero de la UE bajo este mecanismo con el objetivo de restablecer una situación económica o financiera sana y restaurar su capacidad de acceso de los mercados financieros, debe presentar a la Comisión Europea y al Comité Económico y Financiero un proyecto de programa de ajuste económico y financiero.

De acuerdo con este mecanismo, la decisión de concesión de apoyo financiero, por su parte, debe contener las condiciones generales de política económica asociadas (definidas por la Comisión Europea en consulta con el BCE) y, entre otros, debe comprender la aprobación del programa de ajuste preparado por el Estado solicitante. Las condiciones económicas del apoyo financiero de la UE deben además ser detalladas en un Memorando de Entendimiento, a celebrar entre el Estado y la Comisión. En este sentido, la Decisión Ejecutiva del Consejo relativa a la concesión de ayuda financiera de la UE a Portugal señala expresamente que la Comisión, previa consulta al BCE, acordará con las autoridades portuguesas las condiciones específicas de política económica a las que se supedita la referida ayuda, y que las partes firmarán en un Memorando de Entendimiento<sup>132</sup>.

El Reglamento aplicable dispone de forma clara que el apoyo financiero debe ser prestado en parcelas y que la liberación sucesiva de cada parcela depende de la decisión de la Comisión, tras la verificación de cumplimiento por el Estado beneficiario del programa de ajuste y de las condiciones económicas mencionadas<sup>133</sup>. La Decisión del Consejo relativa a la concesión de ayuda financiera de la UE a Portugal también lo afirma expresamente: el desembolso del primer tramo estará supeditado a la entrada en vigor del acuerdo de préstamo y del Memorando de Entendimiento, y el desembolso de las parcelas siguientes del préstamo dependen de la evaluación favorable de la Comisión, previa consulta al BCE, del cumplimiento por Portugal de la condicionalidad aplicada.

Al contrario de lo que reflejan las Directivas del FMI y sus sucesivas revisiones al respecto, sin embargo, no parecen ser problematizadas por la normativa de la UE cuestiones como la titularidad (“*ownership*”) de las políticas económicas implementadas como condicionalidad del apoyo financiero, la necesidad de proporcionalidad en su configuración, su adecuación a las circunstancias concretas del Estado en cuestión, entre otras. Esto puede ser explicado por el particular proceso de integración política, económica y monetaria de los Estados miembros de la UE que justificaría la determinación a nivel “externo”, supra-gubernamental, de políticas económicas comunes, no específicamente “*country-tailored*”, sino más bien “*european union tailored*”, adecuadas al modelo europeo configurado a nivel de la propia UE, auto-determinado por sus Estados miembros. Sin embargo, los programas de condicionalidad practicados por la UE en el contexto de la reciente crisis, y de los procesos de asistencia financiera iniciados en consecuencia (no solo a Portugal, sino también a otros

<sup>131</sup> Reglamento 407/2010 del Consejo Europeo, de 11 de Mayo de 2010, que establece el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/>).

<sup>132</sup> Decisión de Ejecución del Consejo, de 30 de Mayo de 2011 (2011/344/UE), relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión Europea a Portugal (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/>).

casos, como Grecia o Irlanda) no dejaron de ser fuertemente cuestionados por falta de “ownership” de las políticas de austeridad a las que los países se obligaron a implementar.

### 3B.2. PROGRAMA DE CONDICIONALIDAD DEL FMI: EL MEMORANDO SOBRE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

El programa de condicionalidad vinculado con la asistencia financiera del FMI se encuentra plasmado en el Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras (Memorando FMI)<sup>134</sup>.

Este Memorando, formalmente preparado por las autoridades portuguesas y aprobado por el Fondo en los términos anteriormente descritos, señala la insuficiencia de las medidas previstas en el Presupuesto de Estado para 2011 y la necesidad de adoptar medidas adicionales para reducir el déficit público. El Memorando configura políticas de austeridad, en particular medidas de reducción del gasto de los recursos públicos para el período 2012-2013, y medidas de reforma estructural con vista a la flexibilización de la economía y aumento la competitividad.

En particular, el programa de condicionalidad dispuesto por este Memorando contiene las siguientes medidas de austeridad:

**Fig. 9. Medidas de condicionalidad previstas en el Memorando del FMI**

Sueldos y Pensiones	Congelamiento de sueldos y pensiones hasta 2013 (salvo pensiones más reducidas)
	Contribución Extraordinaria con incidencia en pensiones superiores a 1.500 euros (introducida en 2012)
Seguridad Social	Mejoría de los procedimientos para evaluación de la condición de recursos que permitan proteger las familias con menores rendimientos y, al mismo, obtener ahorros con las prestaciones sociales no contributivas
	Reducción de la duración máxima del subsidio de desempleo (18 meses), pero reducción del período contributivo necesario para acceder al subsidio (de 15 para 12 meses)
	Limite de los subsidios de desempleo a 2.5 veces el Indicador de Apoyos Sociales (IAS)

<sup>134</sup> Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras, firmado el 17 de Mayo de 2011 entre el Fondo Monetario Internacional y Portugal (disponible online en <https://www.imf.org/>).

	Introducción de fórmula decreciente de prestaciones después de 6 meses de desempleo (reducción de por lo menos 10% del monto de prestaciones)
Educación	Racionalización de los currículos y creación de agrupamientos escolares
Salud	Aumento de las tasas de acceso al SNS (“tasas moderadoras”)
	Reducción substancial de las exenciones de pago de las tasas de acceso al SNS (“tasas moderadoras”)
	Implementación de los mecanismos de evaluación de la condición de recursos
Trabajo	Reducción de la compensación por cesación del contrato de trabajo
	Ajuste y flexibilización del régimen de despidos individuales por justa causa.
	Prohibición de aumentos del sueldo mínimo

*Fuente: Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras*

La implementación de estas medidas tiene el claro propósito común de reducción del dispendioso Estado de Bienestar, en particular a través de la reducción del amparo de la Seguridad Social, con enfoque especial en el control del acceso al sistema; del aumento del costo de acceso al Sistema Nacional de Salud<sup>135</sup> y reducción de exenciones excepcionales; del ajuste facilitador de despidos y cesación de contratos de trabajo, agravado con el congelamiento de los sueldos y la reducción de la amplitud del seguro de desempleo, tanto en su valor cuanto en el período cubierto por el subsidio; o de la reorganización de la estructura curricular de las escuelas públicas con fines presupuestarios.

El Memorando reconoce el impacto de las políticas de austeridad en el acceso a bienes y servicios esenciales, e incluye un conjunto de medidas adoptadas con el propósito de proteger los grupos más vulnerables del impacto de las medidas de austeridad a adoptar. En particular, señala las siguientes salvaguardias: la reducción de los sueldos del sector público y el congelamiento de las pensiones no se aplican a los sueldos y pensiones más bajos; la contribución especial sobre las pensiones incidirá solamente a las pensiones superiores a 1.500 euros; los criterios de selección para la evaluación de la condición de recursos serán unificados en todo el sistema de prestaciones; en el sector de la Salud, será introducido un

<sup>135</sup> Memorando, párr. 5. El sistema de salud portugués es constituido por el Servicio Nacional de Salud (SNS) – el que comprende todas las instituciones y servicios oficiales prestadores de cuidados de salud dependientes del Ministerio de Salud – y por todas las entidades públicas que desarrollan actividades de promoción, prevención y tratamiento en el área de salud, bien como todas las entidades privadas contratadas por el Estado para la prestación de cuidados de salud. Un resumen oficial de la evolución del SNS puede ser consultada (en portugués) en <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-saude/quero-saber-mais/quero-aprender/historia-sns.aspx>.

límite al aumento de las tasas moderadoras y de la reducción de exenciones para proteger los grupos más vulnerables<sup>136</sup>.

### **3B.3. PROGRAMA DE CONDICIONALIDAD DE LA UE: EL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE LAS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA**

El programa de austeridad adoptado como condicionalidad de la asistencia financiera de la UE en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera fue firmado en el Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica (Memorando UE)<sup>137</sup>. Este Memorando reitera que el desembolso de las parcelas del préstamo depende de una evaluación positiva del cumplimiento de la condicionalidad establecida, y afirma que, caso los objetivos no sean cumplidos, deberán ser adoptadas medidas adicionales por las autoridades portuguesas, quienes deberán además presentar un informe previo sobre el cumplimiento de la condicionalidad, así como prestar toda la información solicitada por la Comisión Europea, el BCE y el FMI para monitorización e implementación del programa y acompañamiento de la situación económica y financiera portuguesa.

El Memorando de la UE contiene un programa de condicionalidad más detallado y extenso que el del FMI – lo cual se puede explicar por el proceso de integración europea y unión económica y monetaria vigentes, en el ámbito de los cuales las instituciones europeas detienen más competencias en materia de política económica.

El Memorando se organiza en siete puntos: política presupuestaria, regulación y supervisión del sector financiero, medidas presupuestarias estructurales (en las que se incluyen áreas como el programa de privatizaciones, la seguridad social, la administración pública y la salud), mercado de trabajo y educación, mercado de bienes y servicios (en el que se incluyen áreas como la energía y los transportes), mercado de vivienda y, finalmente, condiciones de encuadramiento (donde se incluye el sistema judicial).

En el punto 1 del Memorando, sobre Política Presupuestaria, se determina, entre otros objetivos presupuestarios del programa de condicionalidad, el de la reducción del déficit de la Administración Pública para 5,9% del PBI en 2011, 4,5% en 2012, y 3% en 2013, a través de la implementación de las medidas estructurales detalladas en los puntos siguientes, y de la implementación de las medidas presupuestarias ahí detalladas, referentes a los años presupuestarios de 2011, 2012, 2013 y 2014:

---

<sup>136</sup> Las tasas moderadoras son las tasas debidas por la utilización de servicios y bienes del SNS, con el propósito de moderar la misma. Estas tasas, legalmente definidas, no tienen como propósito el establecimiento de pagos o “co-pagos” de los servicios de salud del SNS – ese objetivo es cumplido por las contribuciones tributarias de los ciudadanos, según su capacidad –, sino que sirve un propósito de moderación del recurso al mismo. La LBS prevé el establecimiento de estas tasas pero determina, sin embargo, que deben exentarse de su pago los grupos poblacionales sujetos a mayores riesgos y los económicamente más desfavorecidos, en términos a determinar legalmente.

<sup>137</sup> Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica, firmado el 17 de Mayo de 2011 con Portugal ( disponible en <https://www.portugal.gov.pt>).

**Fig. 10. Medidas de Política Presupuestaria previstas en el Memorando de la UE**

<b>Política Presupuestaria en 2011</b>	
	Implementación rigurosa del Presupuesto de Estado para 2011 durante el período restante del año presupuestario, y de las medidas adicionales de consolidación presupuestaria presentadas antes de mayo de 2011 [1.2]
<b>Política Presupuestaria en 2012</b>	
Educación	Reducción de costos en el área de la educación, a través de la racionalización de la red escolar (creación de agrupamientos escolares, reducción de la contratación de recursos humanos, centralización de recursos, reducción y racionalización de las transferencias para las escuelas privadas) [1.8]
Sueldos	Congelamiento de sueldos en el sector público en 2012 y 2013, y limitación de promociones [1.9, (ii)]
Pensiones	Reducción de las pensiones superiores a 1.500 euros [1.11]
	Congelamiento de las pensiones (salvo las de valor más reducido) [1.12]
Salud	Control de los costos del sector de la salud [1.10]
	Reducción del costo presupuestario global de los sistemas de salud de los trabajadores en funciones públicas (reducción de la coparticipación de la entidad empleadora y ajuste de los beneficios de salud) [1.9, (iii)]
Seguridad Social	Reforma de las prestaciones de desempleo (medidas detalladas posteriormente en Figura 12) [1.13]
<b>Política Presupuestaria en 2013</b>	
Educación	Racionalización del sector de la educación y de la red escolar – profundización [1.29, (ii)]
Sueldos	Reducción del gasto con los sistemas de salud de los trabajadores en funciones públicas – profundización [1.29, (iv)]
Salud	Reducción de gastos con el sector de la salud – profundización [1.29, (v)]
Pensiones	Congelamiento de las pensiones – mantención de la medida en 2013 [1.29, (ix)]
Seguridad Social	Reducción de los gastos sociales, a través de la ampliación de la aplicación de la condición de recursos en la prestación de apoyos sociales [1.30]
<b>Política Presupuestaria en 2014</b>	
	Refuerzo adicional de las medidas introducidas en 2012 y 2013 en el Presupuesto de Estado para 2014, especialmente con el objetivo de ampliar las bases de tributación y ejercer moderación en el gasto primario,

	con vista a obtener un ratio decreciente del gasto público relativamente al PBI [1.35]
--	--

*Fuente: Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica*

En el punto 3 del Memorando, sobre “Medidas Presupuestarias Estructurales”, son detalladas medidas relativas específicamente al sector de la Salud. Los objetivos de este conjunto de medidas son, establece el Memorando, aumentar la eficiencia y eficacia del Sistema Nacional de Salud y conseguir una utilización más racional de los servicios y control de los gastos, reducir en particular el gasto público con medicamentos y generar ahorros adicionales con los costos operacionales de los hospitales.

Entre las medidas de reforma del SNS avanzadas en el Memorando para alcanzar los objetivos descritos, se destacan las siguientes:

**Fig. 11. Medidas de Reforma Estructural del Sistema Nacional de Salud previstas en el Memorando de la UE**

Financiamiento	Revisión y aumento de las tasas moderadoras del SNS: revisión substancial de las categorías de exención, incluyendo una aplicación más rígida de la condición de recursos, y aumento de las tasas moderadoras en determinados servicios [3.50]
	Reducción substancial (en 2/3) de las deducciones fiscales relativas a encargos con la salud [3.51]
	Reducción de 30% en 2012, y de 20% en 2013, del costo presupuestario global de los sistemas de salud para trabajadores en funciones públicas [3.52]
Servicios Hospitalarios	Reducción de los costos operacionales de los hospitales en 200 millones de euros, incluyendo medidas de concentración y racionalización en los hospitales públicos y centros de salud [3.72]
	Reorganización y racionalización de la red hospitalaria, a través de especialización y concentración de servicios hospitalarios y de urgencia, y administración y funcionamiento conjuntos de los hospitales [3.77] - propósito: reducciones adicionales de los costos operacionales en por lo menos 5% en 2013.
	Aumento de la movilidad de los profesionales de salud (incluyendo médicos); aumento de la flexibilidad horaria, de modo a reducir en 10%, en 2012, y 10% adicionales, en 2013, los gastos con horas extraordinarias; control riguroso de las horas de trabajo y de las actividades profesionales de los profesionales en los hospitales [3.81]

Servicios Transversales	Reducción de los costos con el transporte de pacientes en 1/3 [3.83]
-------------------------	--

*Fuente: Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica*

El Memorando establece también diversas medidas relativas a la definición de precios y coparticipación estatal de medicamentos, a la prescripción y su monitoreo, al sector farmacéutico, entre otras.

El programa de condicionalidad comprende también la adopción de un extenso conjunto de medidas relativas al mercado de trabajo, con el objetivo declarado no solamente de obtener ahorros sino también, y principalmente, de flexibilizar y liberalizar la economía portuguesa – de encuentro a la *racionalidad* de la austeridad y sus leyes generales de competencia. Estas medidas, descritas en el punto 4 del Memorando, tienen particular incidencia en la protección del empleo y del trabajador:

**Fig. 12. Medidas de Reforma Estructural relativas al Mercado de Trabajo previstas en el Memorando de la UE**

Desempleo	<p>Reforma del sistema de prestaciones de desempleo [4.1]:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de la duración máxima del subsidio de desempleo para no más de 18 meses;</li> <li>- Reducción del valor del subsidios de desempleo: limite a 2.5 veces el valor del IAS; introducción de un perfil decreciente de las prestaciones durante el periodo de desempleo tras 6 meses del mismo (reducción de por lo menos 10% del valor de la prestación);</li> <li>- Reducción del período contributivo necesario para acceder al subsidio de desempleo de 15 para 12 meses.</li> </ul>
Protección del empleo	<p>Reforma del régimen de compensación por cesación del contrato de trabajo: reducción de la compensación [4.4]</p> <p>Reforma del régimen de despidos: flexibilización del régimen del despido individual con justa causa (por inadaptación, por incumplimiento de objetivos, por extinción del puesto; extinción de la obligación de intento de transferencia para otro puesto de trabajo disponible) [4.5]</p>
Horario de Trabajo	<p>Reducción de la retribución especial por la prestación de trabajo suplementario [4.6]</p> <p>Eliminación del descanso compensatorio del trabajo suplementario prestado [4.6]</p>



Sueldos	Obligación de no realizar cualquier aumento del sueldo mínimo, durante la duración del programa, salvo justificado por la evolución económica y tras acuerdo en el marco de la revisión del programa [4.7]
---------	--

*Fuente: Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica*

Tanto las medidas del Memorando de condicionalidad descritas, como las medidas del Memorando de condicionalidad del FMI anteriormente referidas, corresponden de una forma genérica a la continuación, refuerzo y consolidación del contenido del desaprobado PEC IV.

Estas medidas son claras medidas de austeridad, que reemplazan servicios de “Bienestar” por espacios de “Competencia”, y fueron efectivamente implementadas en Portugal a través de las Leyes de Presupuesto de Estado de los años siguientes y de una serie de diplomas legislativos adoptados por el Gobierno en funciones, con un impacto importante en las funciones sociales del Estado.

Estas medidas de austeridad afectan específicamente bienes y servicios esenciales típicos del Estado de Bienestar, protegidos por derechos humanos de naturaleza económica, social y cultural (como el derecho a la salud, a la seguridad social, al trabajo, entre otros). Esta afirmación no es circunstancial: la austeridad es, como examinado, una *racionalidad* ideológica que adopta, entre otros, la presunta bipolaridad de los derechos humanos como un principio universal, como analizado en el próximo capítulo.

SEGUNDA PARTE

LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

1. DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos son el lenguaje universal de la dignidad humana<sup>138</sup>. La noción de derechos humanos corresponde a la afirmación de la dignidad del ser humano frente al Estado, y al reconocimiento de determinados atributos inherentes a la persona, que no son una concesión de la sociedad ni dependen del reconocimiento de un gobierno: *“Todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que este, o bien tiene el deber de respetar y garantizar, o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer, son los que hoy conocemos como derechos humanos”*<sup>139</sup>.

La globalización del reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes a la persona, sin dependencia de su nacionalidad o del territorio donde se encuentre, y como límite al ejercicio del poder y de la soberanía nacionales, nace con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por Naciones Unidas<sup>140</sup>, en reacción a los “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” ocurridos en la Segunda Guerra Mundial. La Organización de las Naciones Unidas es creada con base en el reconocimiento, por la comunidad internacional, de la necesidad de un sistema supranacional capaz de prevenir cualquier abuso de los Estados contra las personas, e incluye entre sus principios fundamentales la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>141</sup>.

La Declaración Universal, marco histórico del nacimiento del derecho internacional de protección de los derechos humanos, *“representa un hecho nuevo en la historia, en la medida en que, por primera vez, un sistema de principios fundamentales de la conducta humana fue libre y expresamente aceptado, a través de sus respectivos gobiernos, por la mayoría de los hombres que habita la Tierra”*. Es el momento de inauguración de los derechos humanos como valores comunes de la humanidad. En su preámbulo, la Declaración afirma que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad

<sup>138</sup> BOAVENTURA SOUSA SANTOS, “Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo”, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia Editora, Bogotá, 2014 (disponible online en <http://www.boaventuradesousasantos.pt/>).

<sup>139</sup> PEDRO NIKKEN, “El concepto de Derechos Humanos”, *Estudios Básicos I*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994 (disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/>).

<sup>140</sup> Adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Resolución 217-A de la Asamblea General de Naciones Unidas, reunida en su 183.ª sesión, en París.

<sup>141</sup> Carta de Naciones Unidas, adoptada el 26 de Junio de 1945 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, art. 1/3.

intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, y expresa el compromiso internacional de asegurar, bajo una concepción común de estos derechos y libertades, su respecto universal y efectivo.

A pesar de que la dignidad humana, absoluta y universal, debe ser respetada por todos, el Derecho Internacional de Derechos Humanos no establece obligaciones a los individuos, sino a los Estados, a quienes pertenece, en primera línea, la responsabilidad por su protección y cumplimiento: *“Los derechos humanos implican obligaciones a cargo del gobierno. El es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, solo él puede violarlos. Las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran, técnicamente, violaciones a los derechos humanos. (...) La nota característica de las violaciones a los derechos humanos es que ellas se cometen desde el poder público o gracias a los medios que este pone a disposición de quienes lo ejercen. No todo abuso contra una persona ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos”*<sup>142</sup>.

Estas obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos pueden ser agrupadas en obligaciones de respeto (*“respect”*) – que imponen al Estado la no injerencia, directa o indirecta, en el disfrute del derecho, y la omisión de cualquier acción que impida, restrinja o limite el goce del derecho –, de protección (*“protect”*) – que exige que los Estados adopten todas las medidas necesarias para prevenir e impedir la injerencia por terceros en el disfrute del derecho – y de satisfacción (*“fulfil”*) – que requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho en cuestión<sup>143</sup>.

Así, los Estados deben no solamente abstenerse de violar directamente los derechos humanos, pero también adoptar medidas específicas con vista al cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos, y asegurarse de que todas sus políticas, cualquier sea la materia sobre la cual versen, deben ser compatibles con tales obligaciones. El incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos – sea de respeto, de protección o de satisfacción – genera responsabilidad internacional para el Estado.

En esta medida, las políticas de austeridad no son excepción y deben ser analizadas desde una perspectiva de derechos humanos. Sobre todo, al restringir directa y significativamente la protección del empleo, el sistema nacional de salud, la educación pública y la seguridad social, estas políticas indician un impacto y la potencial violación de derechos humanos económicos y sociales, como el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la seguridad social, y el derecho a un nivel adecuado de vida – todos reconocidos por el derecho internacional de derechos humanos, en particular en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de NU<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> NIKKEN, “El concepto de Derechos Humanos”.

<sup>143</sup> ASBJORN EIDE, CATARINA KRAUSE y ALLAN ROSAS, *Economic, social and cultural Rights - A Textbook*, Martinus Nijhoff Publishers, Haya, 2001.

<sup>144</sup> Hay muchos instrumentos internacionales de derechos humanos que prevén derechos económicos, sociales y culturales. A nivel regional, están por ejemplo la Carta Social Europea Revisada y el Protocolo Adicional a CATARINA SARAIVA LIMA

La Declaración Universal reconoce un conjunto de derechos muy completo y amplio, comprendiendo derechos de naturaleza civil, política, económica, social y cultural sin distinguir tipos de derechos o establecer jerarquías o dependencias. Sin embargo, la evolución del sistema de protección de derechos humanos se desarrolló en detrimento de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>145</sup>, concebidos como meros “*meros principios rectores o como cláusulas programáticas*”, cuya exigibilidad “*ha permanecido anclada en una suerte de minoría de edad en relación con otros derechos civiles y políticos*”<sup>146</sup>. La evolución del sistema de derechos humanos sufrió la influencia de la Guerra Fría y la consecuente división del mundo en dos bloques ideológicos, con perjuicio de los valores de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos presentes en la Declaración. “*Durante los siglos XVIII y XIX, el derecho, tal como lo entendemos hoy en día, se desarrolló principalmente para dar sustento legal a la estructura de mercado capitalista. Esta continúa siendo la base dominante de la educación jurídica y del discurso académico, aún en nuestros días. El derecho de daños, el derecho contractual y los derechos reales constituyen, todavía, los cursos básicos en las carreras de Derecho. En muy pocos países se ha dado prioridad al desarrollo de una base jurídica que traduzca adecuadamente las funciones del Estado de Bienestar. Como consecuencia de esto, los DESC son considerados como derechos ‘programáticos’ – por oposición a los denominados derechos directamente operativos. Por consiguiente, los criterios para el diseño y la implementación de políticas sociales han quedado librados a la total discrecionalidad de los poderes políticos*”<sup>147</sup>.

Se enraizó asimismo en la evolución del debate y tutela de los derechos humanos una concepción dicotómica, que opone los derechos humanos civiles y políticos a los derechos humanos económicos, sociales y culturales<sup>148</sup>, con gran desventaja para los últimos, a los

---

la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); hay otros instrumentos específicos de DESC, como las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y también instrumentos que incluyen varios tipos de derechos humanos, sin distinguir los DESC de los derechos civiles y políticos, como, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>145</sup> Usamos la expresión “derechos económicos, sociales y culturales” o “DESC” para seguir la denominación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y otros instrumentos internacionales de derechos humanos universales, y los usos más comunes en el campo del derecho internacional de los derechos humanos. Usaremos igualmente, sin embargo, las expresiones “derechos sociales” o “derecho sociales y económicos”.

<sup>146</sup> GERALDO PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, p. 14.

<sup>147</sup> COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, *Los Tribunales y la Exigibilidad Legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Experiencias Comparadas de Justiciabilidad*, 2008, p. 22 (publicado online en <http://icj.wppengine.netdna-cdn.com>).

<sup>148</sup> “*Human rights were not immune to the polarization of the world during the Cold War. On one side the achievement of economic, social and cultural rights was presented as requiring a political commitment to socialism. On the other, civil and political rights were portrayed as a luxury that could only be afforded once a certain level of economic development had been achieved*”, AMNISTIA INTERNACIONAL, *Human rights for CATARINA SARAIVA LIMA*

cuales se atribuyó un valor más aspiracional que vinculante, con consecuencias a nivel de los respectivos mecanismos de protección y exigibilidad establecidos.

Hay varias teorías sobre la “especial” naturaleza de los derechos humanos económicos, sociales y culturales para respaldar determinadas restricciones o presuntas imposibilidades de exigibilidad de estos derechos. GERARDO PISARELLO organiza las principales líneas argumentativas de respaldo de esta dicotomía en cuatro grupos o tesis – histórica, filosófico-normativa, teórica y dogmática – para, luego, desarmarlas eficientemente y buscar un camino de emancipación de los derechos sociales desde una perspectiva democrática y participativa<sup>149</sup>.

Las tesis históricas defienden una distinción histórico-temporal entre unos y otros derechos. Los derechos civiles y políticos pertenecen, según estas tesis, a una primera generación de derechos humanos, reconocida como el núcleo esencial y más básico de la dignidad humana. Los derechos sociales pertenecen, supuestamente, a una segunda generación de derechos, a la que correspondería no solamente un momento histórico-temporal distinto, sino también un grado de “fundamentalidad” distinto. En esta línea, la sucesión de generaciones expresa o por lo menos lleva implícita una relación de prioridad o jerarquía de derechos: la evolución de la protección de los derechos humanos partiría del núcleo esencial de los derechos individuales (los derechos civiles y políticos), hasta derechos de segunda línea, con un cariz social (los derechos económicos, sociales y culturales). Se habla inclusivamente de una tercera generación (los llamados derechos de solidaridad y fraternidad, como los derechos ambientales o los derechos de autodeterminación de los pueblos) y una cuarta (los derechos de la era tecnológica, relacionados con los avances de la ciencia y de la tecnología).

Esta descripción generacional de los derechos debe ser rechazada, no solamente como fundamento de una supuesta jerarquía, sino incluso como narrativa histórica, simplista y en contradicción con la larga y compleja historia de reivindicación de los derechos sociales. Para demostrarlo, PISARELLO ilustra y recorre brevemente esta historia, señalando el carácter simultáneo y complementario de las reivindicaciones de derechos civiles, políticos y sociales.

Las tesis filosófico-normativas se refieren al fundamento inmediato de los derechos humanos, y son aquellas que atribuyen superioridad axiológica a los derechos humanos civiles y políticos sobre los demás. Es claro, sin embargo, que la argumentación de esta supuesta superioridad axiológica de los derechos civiles y políticos reposa finalmente, en realidad, en una decisión (opción) ideológica. O sea, no es la superioridad de los derechos humanos civiles y políticos que justifica la menor fuerza de los derechos humanos económicos, sociales y culturales; es la defensa de esta superioridad, como una convicción, la causa de la “inferioridad” de estos derechos. *“Los derechos civiles y políticos serían, ante*

---

*human dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, 2005 (disponible en <http://www.amnesty.org/>).

<sup>149</sup> PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*. V. también VÍCTOR ABRAMOVICH y CHRISTIAN COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2004, p. 19 y siguientes.

*todo, derechos de libertad, y contribuirían, entre otras cuestiones, a preservar la seguridad personal y la diversidad política y cultural de una sociedad. Los derechos sociales, por el contrario, estarían conectados, de manera fundamental, con el principio de igualdad, y su satisfacción tendría que ver, sobre todo, con la protección de la homogeneidad social. Escoger entre unos y otros derechos”, explica, “en definitiva, equivaldría a pronunciarse de manera prioritaria por algunos de los valores en juego: igualdad o seguridad; igualdad o libertad; igualdad o diversidad”<sup>150</sup>.*

Esta elección de valores, en contra de la indivisibilidad de los derechos humanos, es profundamente ideológica, y puede llevar a la conformación de distintos regímenes y formas de gobierno, con distintos abordajes a la satisfacción de los derechos humanos; pero no les retira su carácter vinculante, ni elimina o relativiza de alguna las obligaciones de derechos humanos de carácter social o económico. Los derechos humanos – todos – no dependen de (ni son) una opción ideológica, sino que constituyen verdaderas obligaciones jurídicas.

A este respecto, advierte PISARELLO que *“la verdadera tensión estructural que recorre los estados modernos no es tanto la que pueda tener lugar entre los propios derechos civiles y políticos o entre éstos y los derechos sociales. Es, más bien, la que se plantea entre derechos fundamentales civiles, políticos y sociales, tendencialmente generalizables e inclusivos, y derechos patrimoniales y de representación selectivos y tendencialmente excluyentes”<sup>151</sup>*. Por otras palabras, el verdadero conflicto se da entre el disfrute de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales) por todas las personas según un principio de igualdad, y el desarrollo de una economía de acumulación y concentración de poder y recursos privados de una minoría, que dificulta o impide la realización del primero. Esta es la dicotomía axiológica vigente actualmente: la satisfacción de todos los derechos se relaciona axiológicamente de igual forma con los principios de dignidad, libertad, seguridad e igualdad.

El tercer grupo de tesis señalado por PISARELLO es el de las tesis teóricas, que corresponden a la convicción – generalizada e incluso enseñada en las universidades y presente en muchos manuales – de que existe una tajante diferencia estructural fundamental entre los derechos humanos civiles y políticos y los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Según esta concepción de los derechos humanos, los derechos civiles y políticos serían derechos absolutos, negativos, determinados y no onerosos, garantizados con la mera abstención de interferencia por parte del Estado: *“las obligaciones negativas se agotarían en un no hacer por parte del Estado: no detener arbitrariamente a las personas, no aplicar penas sin juicio previo, no restringir la libertad de expresión, no violar la correspondencia ni los papeles privados, no interferir con la propiedad privada, etc.”<sup>152</sup>*. Los derechos humanos sociales, en cambio, serían derechos positivos, costosos, indeterminados, dependientes de una prestación del Estado y, por lo tanto, *“condicionados en su realización*

<sup>150</sup> PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*, p. 15.

<sup>151</sup> PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*, p. 15.

<sup>152</sup> ABRAMOVICH y COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”, p. 21.

a la *ineluctable reserva de lo económicamente posible o razonable*”<sup>153</sup>. Concebidos como derechos prestacionales, estos derechos tendrían así una naturaleza intrínsecamente aspiracional, y su cumplimiento demandaría, por definición, una acción determinada e intencional del Estado, orientada a su realización: “la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizaría por obligar al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad”<sup>154</sup>. Serían, por lo tanto, especial y exclusivamente costosos y, en consecuencia, relegados a un nivel distinto del de la obligatoriedad: constituirían fines deseados pero no jurídicamente debidos, y a los Estados se les reconocería un gran margen de libre actuación. La satisfacción de necesidades protegidas por los derechos sociales – como la alimentación, la salud, la vivienda o la educación – quedaría dependiente de la “buena voluntad” de los gobiernos, a la espera de presupuesto, al dilema de “si alcanza”, de “si sobra”<sup>155</sup>.

Esta tesis, también profundamente ideológica, es incorrecta. Todos los derechos son complejos y comprenden tanto obligaciones positivas como negativas, costosas y no costosas, con mayor necesidad de concretización o menor nivel de abstracción, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, e independientemente de esta calificación<sup>156</sup>. “Contemplados bajo sus múltiples facetas, en suma, todos los derechos fundamentales se presentan como derechos complejos, en parte positivos, en parte negativos; en parte costosos, en parte no costosos; en parte individuales, en parte colectivos; en parte universales, en parte específicos”<sup>157</sup>. El tipo de contenido normativo de los derechos no es definido por su “categoría”, sino por las características del bien protegido. Los derechos sociales comprenden obligaciones de abstinencia y no intervención por parte del Estado, al igual que los derechos civiles y políticos exigen de él prestaciones positivas. De ambos lados es posible retirar obligaciones específicamente determinadas o determinables, con mayor o menor grado de definición.

Por ejemplo, el derecho a la vida – el primero consagrado en cualquier tratado o instrumento de derechos civiles y políticos – implica la abstinencia de interferencia del Estado, es decir, el derecho a no ser privado de vida por el Estado; pero no se agota en esa obligación negativa. El derecho a la vida implica también que el Estado disponga de un sistema de protección de la vida de cada uno hacia otros individuos, lo cual puede exigir la implementación de legislación específica, la creación, capacitación y manutención de fuerzas de seguridad y de un sistema de justicia que investigue, sancione y repare adecuadamente delitos contra el derecho a la vida. Además, el derecho a la vida también encuentra protección

<sup>153</sup> PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*, p. 59.

<sup>154</sup> ABRAMOVICH y COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”, p. 22.

<sup>155</sup> CARLOS URQUILLA, *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2008, p. 7.

<sup>156</sup> ASBJORN EIDE propone un esquema de tipos de obligaciones (*to respect, to protect, to fulfil*) correspondiente a cada derecho, independientemente de su calificación como civil, político, económico, social o cultural. “Economic, social and cultural Rights as human rights”, EIDE, KRAUSE y ROSAS, *Economic, social and cultural Rights - A Textbook*.

<sup>157</sup> PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*, p. 75.

en derechos de tradición económica, social o cultural, como el derecho al más alto nivel posible de salud o en el derecho a una remuneración laboral que proporcione como mínimo condiciones de existencia dignas para el trabajador o trabajadora y su familia<sup>158</sup>.

El derecho de la participación política, derecho civil y político por excelencia, tampoco se basta con la inacción estatal y su contenido es fuertemente indeterminado. Pero su eventual determinación como el derecho a “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (artículo 25 del PIDCP) tampoco se auto-concretiza, sino que exige la organización de un sistema electoral, adecuado geográficamente y políticamente, que establezca la definición de los círculos electorales, las fórmulas de elección y la reglamentación y supervisión del proceso electoral. El derecho al voto exige del Estado una logística compleja para la realización de las elecciones mismas, debiendo el Estado definir los tiempos y las normas que regirán las campañas políticas, y proveer todo el aparato logístico necesario al acto electoral, como locales de votación, un sistema de registro de los electores, personal para presidir las urnas y realizar el conteo de votos, en fin. En suma, el derecho de participación política exige del Estado una compleja actividad positiva y de intervención.

El derecho de acceso a la justicia es otro buen ejemplo. La justicia es uno de los conceptos más indeterminados de la narrativa jurídica. El acceso a la justicia obliga a conceptualización de un sistema concreto, una estructura práctica que sea o se considere idónea para alcanzar ese valor abstracto de justicia. En las sociedades occidentales modernas, el derecho a la justicia supone la conformación de una política pública compleja y sistematizada para sustentar un sistema judicial donde confluyan la existencia de legislación justa y técnicamente adecuada, tribunales especializados y de recurso, jueces altamente calificados e independientes, abogados capacitados y comprometidos, procuradores, defensores, escribanos, secretarías, y todo tipo de funcionarios; y, del otro lado, estructuras policiales, un sistema penitenciario con instalaciones y condiciones dignas, programas de reintegración y capacitación socio-profesional, funcionarios de todo tipo y especialización, etc. Lo expuesto exige del Estado una fuerte actividad en cuanto a la formación, regulación y prestación de servicios y bienes. Acrece que el derecho de acceso a la justicia se relaciona con la protección de todos los demás, en cuanto vía y recurso idóneo para reclamar cualquier incumplimiento, con lo cual la obligación de intervención o de prestación estatal, en este caso, se relaciona

<sup>158</sup> “La Corte [Interamericana de Derechos Humanos] ha señalado en su jurisprudencia constante que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana (...) no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de todos quienes se encuentren bajo su jurisdicción”. En razón de esto, “los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho”, Sentencia “Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay” (Fondo, Reparaciones y Costas), de 29 de marzo de 2006, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



con el cumplimiento de todos los derechos – incluyendo los económicos, sociales y culturales, cuya justiciabilidad defendemos, en coherencia con lo expuesto<sup>159</sup>.

Todos los derechos humanos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, comprenden en su contenido normativo varios tipos de obligaciones, y las obligaciones positivas no pertenecen de forma exclusiva a los derechos humanos sociales. La COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS y el INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS afirman, en este sentido, en unísono: “Ni los DESC ni los derechos civiles y políticos en su conjunto pueden caracterizarse por un modelo único de obligaciones o de exigibilidad. Ningún derecho específico puede ser reducido a un único tipo de obligaciones por parte del Estado – como la obligación de abstenerse de actuar, o la obligación de hacer o proveer algo. La tradicional distinción que predica que los derechos civiles y políticos imponen a los Estados sólo obligaciones negativas y los DESC sólo obligaciones positivas es positiva es incorrecta. Todo derecho humano impone al Estado un conjunto de obligaciones positivas y negativas. Es incorrecto afirmar de cualquier derecho en particular que existe sólo un tipo de obligación asociada con él. Este obstáculo (...) se basa sobre una falsa distinción, que sobreestima las diferencias entre los derechos civiles y políticos y los DESC”<sup>160</sup>.

“Estas distinciones”, advierten VICTOR ABRAMOVICH y CHRISTIAN COURTIS, “están basadas sobre una visión totalmente sesgada y “naturalista” del rol y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, la seguridad y la defensa”<sup>161</sup>. PISARELLO comparte esta visión, y sobre la concepción de los derechos sociales como derechos vagos e indeterminados, señala que: “el grueso de la actividad legislativa, jurisdiccional e incluso doctrinal se dedique a elucidar el alcance de los derechos civiles y políticos no obedece a una suerte de insalvable oscuridad estructural de los derechos sociales, sino a una opción deliberada, muchas veces fundada en simples prejuicios ideológicos”<sup>162</sup>. Todos los derechos son reclamos de una respuesta gubernamental afirmativa<sup>163</sup>. Esta afirmación nos lleva a otra: todos los derechos tienen costos. Los jueces, los actos electorales, las fuerzas de seguridad, las estructuras necesarias al funcionamiento de todos los derechos anteriormente referidos, al igual que la implementación de un sistema de salud o de educación, requieren gastos públicos que no son menores. Por lo tanto, el cumplimiento de todos los derechos humanos – cualquier sea su naturaleza - implica una ponderada gestión de recursos. “Esta constatación [de que todos los

<sup>159</sup> La justiciabilidad de los derechos sociales es una batalla todavía en curso. ABRAMOVICH y COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”; URQUILLA, *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*; LIGIA BOLÍVAR, *Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes una visión desde la (in)experiencia de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1996 (publicado online en <http://www.iidh.ed.cr/>).

<sup>160</sup> COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, *Los Tribunales y la Exigibilidad Legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Experiencias Comparadas de Justiciabilidad*, p. 22.

<sup>161</sup> ABRAMOVICH y COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”.

<sup>162</sup> PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*, p.68.

<sup>163</sup> STEPHEN HOLMES y CASS R. SUNSTEIN, *El Costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2012.

*derechos fundamentales se presentan como derechos complejos, en parte positivos, en parte negativos; en parte costosos, en parte no costosos; en parte individuales, en parte colectivos; en parte universales y en parte específicos], desde luego, no pretende ocultar que alguno de estos elementos pueda revestir, tratándose de un derecho en concreto, mayor peso simbólico que otro, ni negar, por ejemplo, que las obligaciones positivas que exigen desembolsos financieros son más difíciles de garantizar que aquellas que no entrañan mayores costes, bien porque inciden en la planificación presupuestaria, bien porque ponen de manifiesto el carácter conflictivo de cualquier medida que comporte transferencias de recursos. Simplemente, trata de resaltar que ninguno de estos problemas atañe de manera exclusiva a los derechos sociales, sino que afecta, en su caso, a la dimensión prestacional, onerosa y redistributiva de todos los derechos fundamentales, incluidos los civiles y políticos”<sup>164</sup>.*

Finalmente, las tesis dogmáticas comprenden las anteriores, para concluir que los derechos sociales no son, técnicamente, derechos fundamentales, ni por lo tanto, derechos exigibles, sino meros principios programáticos cuya realización dependería de la libre actuación gubernamental. Esta concepción de los derechos sociales, en realidad, corresponde a la consecuencia del entendimiento según el cual los derechos sociales son axiológica o estructuralmente distintos e inferiores a los derechos civiles y políticos, y merece, por lo tanto, las mismas críticas. El problema de la exigibilidad de los derechos humanos sociales es una cuestión operativa que, en vez de cuestionar su valor como derecho humano, debe servir para reivindicarlo. Los derechos humanos sociales son derechos humanos plenos, y deben servir de filtro y finalidad a las políticas adoptadas por los Estados, en la misma medida que los derechos humanos de naturaleza civil y política, según el principio de interdependencia e indivisibilidad.

Esta visión ideológica bipartida de los derechos humanos, sin embargo, se arraigó a la evolución de su protección, y a la hora de preparar y discutir una convención que atribuyera carácter vinculante al contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Estados miembros de NU no lograron un consenso para la adopción de un instrumento único que reuniese todos los derechos humanos en ella consagrados. Dieciocho años después de la adopción de la Declaración, finalmente nacieron, en la misma fecha y por la misma resolución de la Asamblea General de NU, los “pactos gemelos” - el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>165</sup> -, que vendrían a acentuar la distinción entre unos y otros derechos, con claro detrimento para los derechos sociales.

A nivel regional también se manifestó esta concepción dicotómica de los derechos humanos, en particular, en el ámbito de los dos sistemas regionales de protección de los derechos humanos con mayor grado de consolidación: el sistema europeo y el sistema

<sup>164</sup> HOLMES y SUNSTEIN, *El Costo de los derechos*, p. 76. “Todos los derechos son costosos porque todos presuponen una maquinaria eficaz de supervisión, pagada por los contribuyentes, para monitorear y controlar”.

<sup>165</sup> Ambos adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, por la resolución 2200 A (XXI). Los “pactos gemelos” entraron ambos en vigor en el año de 1976, luego de completar el requisito común de 35 ratificaciones.

interamericano. Así, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, ratificado por Portugal, considera expresamente el contenido de la Declaración Universal, pero no incluye, sin embargo, el reconocimiento de cualquier derecho humano económico, social o cultural. A nivel interamericano, la experiencia es muy similar a la de NU: aunque la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Humanos prevea indistintamente derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la posterior Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce una lista completa de derechos humanos civiles y políticos, pero solamente dispone de una cláusula general relativa a derechos humanos económicos, sociales y culturales.

En ambos contextos, europeo e interamericano, los DESC fueron reconocidos posteriormente y por separado – en el primer caso, por la Carta Social Europea, y en el segundo, por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador. Estos instrumentos refuerzan la concepción dicotómica de los derechos humanos, con clara desventaja para la tutela de los DESC, manifestada en regímenes legales atravesados por las condiciones y restricciones no aplicables a los instrumentos de derechos humanos civiles y políticos, como analizado seguidamente. La Carta Social Europea, inclusive, adoptada con el propósito de completar el listado de derechos humanos reconocidos por el Consejo de Europa, ratificada por Portugal, termina reforzando el estatuto de inexigibles de los DESC: a pesar de reconocer y desarrollar varios derechos humanos económicos, sociales y culturales, este instrumento se concibe expresamente como una declaración de principios, debilitando, en su propio texto, la fuerza de su obligatoriedad.

La concepción de los derechos humanos económicos, sociales y culturales como meros derechos programáticos, principios orientadores o buenas intenciones, detallada en este capítulo, se refleja en los regímenes legales internacionales de estos derechos, con graves consecuencias para su protección efectiva en las esferas nacional e internacional.

## 2. RÉGIMEN LEGAL GENERAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El régimen jurídico internacional de los derechos humanos sociales fue fuertemente condicionado por la concepción dicotómica analizada, y los diversos tratados internacionales de derechos humanos vigentes lo demuestran, configurando sistemas de “*confiables puntos*” para los derechos humanos civiles y políticos, y sistemas de “*sospechosas comas*” para los DESC, atravesado por condicionantes y cautelas que fragilizan su obligatoriedad<sup>166</sup>. Estas “comas” se manifiestan no solamente a nivel de las obligaciones jurídicas previstas en los

<sup>166</sup> El autor de esta expresión es ESTEBAN BELTRÁN, Director de la Sección Española de Amnistía Internacional y autor del libro *Derechos torcidos. Tópicos, medias verdades y mentiras sobre pobreza, política y derechos humanos* ([www.estebanbeltran.com/](http://www.estebanbeltran.com/)). BELTRÁN dio una conferencia en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata en Julio de 2013, donde señaló y debatió la radical distinción entre las obligaciones resultantes del PIDCP y aquellas resultantes del PIDESC – respectivamente, como se les refirió, los “*confiables puntos*” y las “*sospechosas comas*”.

tratados, sino también en otros aspectos como el lenguaje especialmente moderado utilizado o los (pocos) mecanismos de protección y supervisión de los derechos en cuestión. A nivel global, son claro ejemplo de este doble estándar los Pactos “gemelos”: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos adoptados en el mismo día, comprenden sin embargo contenidos muy distintos, como veremos.

El esquema tradicional de obligaciones de derechos humanos se aplica plenamente a los derechos sociales, sin dificultades significativas: la obligación de respetar – es decir, de abstención de violación, restricción o limitación del goce de determinado derecho por el Estado o por agentes en el ejercicio de funciones públicas –; la obligación de proteger – es decir, de asegurarse que terceros no violen, restrinjan o limiten tales derechos –; y la obligación de garantizar – o sea, de actuar positivamente, ya sea legislativa, administrativa, presupuestaria o judicialmente, para alcanzar el disfrute real y efectivo de los derechos en cuestión<sup>167</sup>.

Las dificultades (las “*sospechosas comas*”) del régimen legal de protección de los derechos humanos sociales reposan en el hecho de que estas obligaciones, aunque sean las mismas aplicables a los derechos humanos civiles y políticos, operan, sin embargo, bajo distinta fórmula: aquella prevista en el artículo 2 del PIDESC. Tal norma, “*especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto*”, ya que “*describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto*”<sup>168</sup>, consagra la fórmula de protección de los derechos humanos sociales en los siguientes términos: “*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*” (número 1).

El PIDESC dispone, así mismo, que la obligación de los Estados respecto a los derechos humanos sociales es la de “*adoptar medidas*” tendientes a su efectividad. Esto significa que las obligaciones estatales en este ámbito no son obligaciones de resultado, sino de medios o

<sup>167</sup> Ver “*Cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales?*”, Pregunta 6 del Folleto Informativo No. 33 de la OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “*Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”. Ver también los Principios de Maastricht, de 1997 (disponibles en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/>): por ocasión del 10.º aniversario de la aprobación de los Principios de Limburgo, se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Dicha reunión tuvo como objetivo ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las respuestas y recursos adecuados a los mismos. Ver también, por supuesto, los Principios de Limburgo sobre la aplicación del PIDESC, adoptados en 1986 (disponibles en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/>).

<sup>168</sup> Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*”, 1990, párr. 1.

de comportamiento, lo cual significa también que la violación de determinado derecho humano social no implica necesariamente el incumplimiento efectivo del Estado, sino que habrá que demostrar la ausencia de adopción de medidas o la inadecuación objetiva de las medidas adoptadas para la efectividad de los derechos humanos sociales. Esta obligación se conjuga, además, con otros dos elementos: la progresividad del cumplimiento del derecho y la limitación de la disponibilidad de los recursos.

La Convención Americana adopta una fórmula similar, dedicando un sólo artículo a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, que bajo el título “*Desarrollo progresivo*” dispone: “*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, (...) en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*” (art. 26). La obligación de los Estados relativamente a estos derechos es también determinada, asimismo, como una obligación de adoptar medidas, en una pauta de progresividad y condicionada por la disponibilidad de los recursos.

El posterior Protocolo de San Salvador, específico sobre DESC y adoptado casi 20 años después de la Convención Americana, retoma la misma formulación de la obligación estatal de estos derechos, al disponer la obligación de los Estados de “*adoptar las medidas necesarias (...) hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo*” (art. 1). El Protocolo también prevé de modo expreso la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (art. 2) y de no discriminación (art. 3). Estos instrumentos, a pesar de que no vinculan a Portugal, sirven para constatar que la fragilidad de la protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales es una problemática de escala global.

A nivel europeo, es la Carta Social Europea que completa el conjunto de derechos humanos reconocidos en el ámbito del sistema europeo de protección de derechos humanos, ya que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no reconoce cualquier derecho humano económico, social o cultural. La Carta consagra un conjunto relativamente detallado de derechos humanos sociales, pero debilita fuertemente su exigibilidad en una cláusula general sobre la naturaleza de las obligaciones respectivas, en la que dispone expresamente que “*cada una de las Partes se compromete a considerar [la Carta] como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados*” (Parte III, artículo A). Además, la Carta establece también una sorprendente cláusula-*buffet*, en el que los Estados pueden elegir los derechos a los que se vinculan, entre todos los derechos consagrados<sup>169</sup>. Es

<sup>169</sup> “*Cada una de las Partes se compromete (...) seis de los nueve artículos siguientes de la Parte II de la Carta: (...); y a considerarse obligada por un número adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II (...), siempre que el número total de los artículos y de los párrafos numerados a los que quedará obligada no sea inferior a dieciséis artículos o a sesenta y tres párrafos numerados*” (Parte III, artículo A, incisos b) y c) de la Carta Social Europea, aprobada el 18 de Octubre de 1961 por el Consejo de Europa.

decir, no solamente la propia Carta se auto-proclama como una mera “declaración de principios”, dinamitando su exigibilidad; además, ni siquiera todos los derechos reconocidos en su cuerpo son obligatorios en cuanto meros principios, incumbiendo al Estado la elección *a la carte*.

De vuelta a la cláusula general del PIDESC sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos económicos, sociales y culturales: la progresividad, prevista en la fórmula general del Pacto (como en los instrumentos interamericanos) delimita el contenido normativo de los derechos ahí consagrados, y significa que la plena efectividad de los derechos humanos sociales no es un fin inmediato, sino que se debe ir implementando de forma creciente y continua. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – el organismo del sistema de protección de derechos humanos de NU encargado por interpretar y supervisar el cumplimiento del PIDESC (adelante también denominado Comité DESC)<sup>170</sup> – afirma que el concepto de progresiva efectividad constituye un “*reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo*”<sup>171</sup>.

En este sentido, la obligación en cuestión es significativamente distinta a la establecida en el artículo 2 del PIDCP, el cual incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar los derechos ahí reconocidos. Tal afirmación, sin embargo, es equívoca, como ya señalado. Los derechos humanos sociales tienen aspectos susceptibles de inmediato cumplimiento, al igual que los derechos civiles y políticos; al mismo tiempo que de estos resultan igualmente obligaciones que requieren implementación progresiva *de facto*. Es conceptualmente incorrecta la correlación inmediata y exclusiva de la categoría de derecho social a la categoría de obligación positiva. La implementación de un sistema de educación o salud no es factible de un día al otro; sin embargo, tampoco un sistema de justicia o electoral. Por otro lado, no hay justificación para que la obligación de no dañar la salud o de garantizar libertad sindical no puedan ser inmediatamente efectivas. Es decir, la progresiva efectividad como única forma de implementación – y su contrario – se puede identificar en cualquier derecho o libertad que comprenda una obligación de prestación positiva compleja por parte del Estado, ya sea de naturaleza civil o política, económica, social o cultural.

La noción de progresividad abarca dos sentidos: ella implica, por un lado, el reconocimiento de necesaria gradualidad para alcanzar (mejor dicho, “ir alcanzando”) la efectividad de los derechos sociales (con las advertencias anteriormente formuladas respecto a esta afirmación); y una obligación de progreso, es decir, de ampliación permanente de la implementación de dichos derechos. Esta noción de progreso implica no solamente un deber de avance continuo, sino también un deber de no regresividad, es decir, la prohibición de

<sup>170</sup> El Comité DESC es el único Comité no convencional, es decir, no creado por su respectivo tratado. En un primer momento, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas se encargaba del examen de los informes de Estado sobre la aplicación y cumplimiento del PIDESC. Posteriormente, el referido órgano creó un Grupo de Trabajo (a través de la resolución 1978/10), para auxiliarlo en dicha tarea. Finalmente, en 1985, el Consejo crea el Comité DESC (por resolución 1985/17), órgano de expertos independientes que pasa a supervisar la aplicación del PIDESC.

<sup>171</sup> Observación General 3 del Comité DESC, párr. 9.

adoptar políticas o medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales<sup>172</sup>. Por otras palabras, la obligación del Estado de avanzar en la protección de los derechos humanos sociales implica también que la adopción del comportamiento contrario, es decir, su derogación, restricción o reducción, sea violatoria de tal obligación.

A pesar de la afirmación de que los derechos humanos sociales no pueden ser efectivos sino en el tiempo y de forma gradual, el Comité DESC retira del Pacto dos obligaciones de carácter inmediato: por un lado, la obligación de adoptar medidas (por oposición a la inacción), consagrada en el referido artículo 2, número 1, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas legislativas, en el más corto espacio de tiempo a partir de la entrada en vigor del Pacto; y la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos en cuestión sin discriminación, consagrada en el número siguiente del mismo artículo<sup>173</sup>.

La obligación inmediata de prohibición de discriminación debe abarcar sus varias vertientes. La más obvia, la prohibición de discriminación directa, es decir, de cualquier práctica o norma directamente discriminatoria<sup>174</sup> (por ejemplo, “todos tienen acceso a la educación pública, excepto musulmanes”, “oferta laboral exclusivamente para hombres” o “solamente los nacionales tendrán derecho a acceder al sistema nacional de salud”); pero también la prohibición de discriminación indirecta, ya sea cultural, estructural, sistémica o de cualquier otra forma calificada. La discriminación indirecta es aquella que resulta de normas aparentemente neutrales, pero cuyos efectos excluyen o restringen el disfrute de determinado derecho de determinados individuos o colectivos<sup>175</sup> (por ejemplo, el

<sup>172</sup> ABRAMOVICH y COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”, p. 92 y siguientes.

<sup>173</sup> “La no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto. El artículo 2.2 dispone que los Estados partes garantizarán el ejercicio de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, sin discriminación alguna, y solo puede aplicarse en conjunción con esos derechos. Cabe señalar que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto”, Observación General 20 del Comité DESC, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, 2009, párr. 7. V. también Observación General 3 del mismo Comité: “En particular, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato. (...) Una de ellas (...) consiste en que los Estados se “comprometen a garantizar” que los derechos pertinentes se ejercerán “sin discriminación”, párr. 1.

<sup>174</sup> “Hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las opiniones políticas de los solicitantes de empleo o los empleados. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una embarazada)”, Observación General 20 del Comité DESC, párr. 10, a).

<sup>175</sup> “La discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas o a los no nacionales que no posean, o a quienes se hayan denegado, esas partidas”, Observación General 20 del Comité DESC, párr. 10, b).

establecimiento de una tasa por el acceso al servicio de salud, de valor medio, aplicable a todos los ciudadanos sin cualquier tipo de diferenciación, lo cual resultaría en la exclusión de los sectores más pobres de la población). Este tipo de discriminación afecta particularmente los grupos en situación de especial vulnerabilidad estructural, como las mujeres<sup>176</sup> o las personas en situación de pobreza<sup>177</sup>.

La obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación directa debe ser comprendida como una obligación de cumplimiento inmediato, ya que depende sobretudo de la adopción de medidas legislativas directas, las cuales no exigen demorados trabajos preparatorios; la discriminación indirecta, sin embargo, se encierra en fenómenos estructurales, y exige encarar realidades complejas y comprender los fundamentos de los resultados discriminatorios, para luego decidir y configurar medidas que puedan revertir, redireccionar o corregir el proceso.

Ahora bien, conferir efectos inmediatos a la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sociales sin discriminación, en su vertiente de discriminación indirecta, mientras el PIDESC afirma la regla general de la progresividad respecto a estos derechos, puede parecer contradictorio (o, por lo menos, algo que el Pacto mismo no quiso decir). Sin embargo, el principio *pro persona*<sup>178</sup> nos permite justificar una interpretación más exigente, según la cual la obligación inmediata de garantizar la no discriminación en el ejercicio de los derechos sociales abarque no solamente la discriminación más directa y grosera, sino también aquella discriminación sistémica o estructural. Así mismo, el Estado debe actuar inmediatamente relativamente a la corrección de desigualdades de hecho, buscando garantizar el disfrute de los derechos sociales por las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, por forma a rechazar todo tipo de discriminación<sup>179</sup>.

Avanzando en el régimen legal de protección de los DESC, surge otro punto fundamental del examen en causa, presente en la fórmula del artículo 2 del PIDESC: el máximo de sus recursos disponibles como límite concedido a la obligación de los Estados de respetar, proteger y garantizar los derechos sociales. Por otras palabras, el Estado no está obligado sino en la medida de los recursos de que disponga.

<sup>176</sup> V. Observación General 25 del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Comité creado bajo la Convención de Naciones Unidas con el mismo nombre y fin), sobre medidas especiales de carácter temporal, 2004.

<sup>177</sup> Declaración del Comité DESC, “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10).

<sup>178</sup> Sobre este principio, MÓNICA PINTO, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales y Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1997.

<sup>179</sup> “Para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones los Estados partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible, Observación General 20 del Comité DESC, párr. 9.



Es lógico que la capacidad de acción del Estado se vea condicionada por la escasez de recursos<sup>180</sup>. Un Estado con más recursos disponibles, o con una más eficaz capacidad de redistribución, podrá avanzar – progresar – más rápidamente en la implementación y protección de los derechos humanos sociales. En todo caso, el reconocimiento de los recursos disponibles como limitación de la actuación estatal impone una administración ponderada de los mismos de forma a obtener la optimización de su aplicación.

La disponibilidad de recursos referida en el PIDESC (ausente en el PIDCP), sin embargo, no viene acompañada de ningún criterio legal que la especifique: es importante definir, por ejemplo, en que momento y con qué criterio se determina la disponibilidad; que recursos son relevantes o contables al efecto; que límites deben determinar la disposición de los recursos y que criterios deben ordenar su afectación. En particular, se impone el establecimiento de un orden de prioridades, de forma a que los recursos disponibles no se destinen de forma desigual a necesidades de distinto valor. La referencia abstracta a la disponibilidad de recursos, asociada a una ausencia total de criterios, parece abandonar a los Estados un amplio y flexible margen de decisión a efectos de determinar la utilización de sus recursos y el establecimiento del orden de prioridades. El Comité DESC reconoce este margen de decisión: *“el Comité respetará el criterio de flexibilidad del Estado Parte a los efectos de determinar cuál es la mejor forma de utilizar sus recursos, adoptar políticas en el plano nacional y establecer un orden de prioridad para satisfacer las solicitudes”*<sup>181</sup>.

A esta amplitud de acción aparentemente ilimitada deben ser aplicados algunos criterios mínimos que restrinjan o conduzcan la actuación de los Estados en este ámbito. En particular, el concepto de realización progresiva no debe ser interpretado en el sentido de que los Estados no tienen el deber de proteger los DESC hasta que tengan recursos suficientes: *“la falta de recursos no puede justificar la inacción o el aplazamiento indefinido de medidas para poner en práctica tales derechos”*<sup>182</sup>, y la obligación de protección – de alguna protección – es debida *ab initio*. Los Estados tienen, como vimos, la obligación inmediata de adoptar medidas concretas y deliberadas, tras la entrada en vigor del Pacto. Aunque la disponibilidad de recursos condicione los contornos de la obligación de adoptar medidas, no le retira el

<sup>180</sup> Los recursos – es decir, todos aquellos elementos o medios, materiales o inmateriales, monetarios, naturales, infraestructurales, humanos u otros, que aporten algún tipo de beneficio a la sociedad o que puedan generar valor en la producción de bienes o servicios – son, por definición, escasos. La escasez no es, por supuesto, un concepto aislado, sino que se constata por referencia a las necesidades que se le contraponen; es decir, hay escasez cuando existe insuficiencia de recursos para satisfacer todas necesidades de un individuo o de una comunidad. En un nivel primario, el hombre se encuentra en un estado de continua necesidad: siente hambre, sed, frío o cansancio; pero también existen necesidades secundarias, sentidas por el individuo una vez satisfechas las primeras (por ejemplo, un individuo hambriento no sentirá deseos de escuchar música o leer un libro), las cuales, debido al constante avance de la civilización, se van renovando y evolucionando. La escasez es, entonces, el concepto de recursos finitos en (y debido a) un mundo de infinitas necesidades y deseos. Es decir, los recursos son escasos no por sí mismos (o sea, independientemente de su cantidad y calidad), sino porque las necesidades son permanentes, ilimitadas, concurrentes y continuamente regenerativas.

<sup>181</sup> Declaración “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto” del Comité DESC de 21 de septiembre de 2007 (E/C.12/2007/1), párr. 12.

<sup>182</sup> “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Pregunta 7, “¿En qué consiste la “realización progresiva” de los derechos económicos, sociales y culturales?”.

carácter inmediato, ni justifica su incumplimiento<sup>183</sup>. El Comité DESC señala, en particular, que aunque el Estado demuestre la insuficiencia de los recursos disponibles, mantiene la obligación de empeñarse en asegurar el disfrute más amplio posible, consideradas las circunstancias, de los derechos humanos sociales, y que de ninguna forma se suprimen las obligaciones de vigilar su realización y de elaborar estrategias y programas para su promoción, como resultado de las limitaciones de recursos<sup>184</sup>.

Relacionado con lo referido, el Comité DESC señaló la existencia de un conjunto de obligaciones básicas de los Estados que resultan igualmente del Pacto, es decir, un núcleo esencial mínimo de cada derecho, cuyo cumplimiento no puede nunca ser condicionado ni postergado: *“Sobre la base de la extensa experiencia adquirida (...), el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”*<sup>185</sup>.

Esta afirmación constituye un gran avance para la emancipación (por lo menos en teoría) de los derechos sociales y el refuerzo de su protección. En determinados ámbitos, el Comité llegó a afirmar la inderogabilidad<sup>186</sup> y el carácter inmediato<sup>187</sup> de estas obligaciones.

Los Estados no pueden atribuir la falta de cumplimiento de estas obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles sin más, sino que deben demostrar fehacientemente que realizaron todos los esfuerzos y utilizaron plenamente todos los recursos para satisfacer con carácter prioritario estas obligaciones<sup>188</sup>. De igual forma, la adopción de cualquier medida de carácter regresivo – presuntamente prohibido–, también obliga al Estado a probar que la decisión se fundamentó en un examen exhaustivo, que se utilizaron plenamente todos los recursos disponibles, y que la medida está debidamente justificada en relación con la totalidad de los derechos en causa. En particular, el Comité señala que: *“en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión*

<sup>183</sup> “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos...”, párr. 4.

<sup>184</sup> Observación General 3 del Comité DESC, párr. 11.

<sup>185</sup> Observación General 3 del Comité DESC, párr. 10.

<sup>186</sup> “Cabe señalar sin embargo que un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 supra, que son inderogables”, Observación General 14 del Comité DESC, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto)”, 2000, párr. 47.

<sup>187</sup> “A juicio del Comité, pueden identificarse al menos algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato (...), Observación General 15 del Comité DESC, “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)”, 1990, párr. 37.

<sup>188</sup> “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos...”, párr. 6.

*económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo*<sup>189</sup>.

En ese sentido, el Comité DESC afirma que, cuando un Estado invoque la insuficiencia de recursos para justificar la adopción de medidas regresivas, la legitimidad de tal decisión dependerá del examen de los siguientes factores objetivos: “a) *El nivel de desarrollo del país*; b) *La gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto*; c) *La situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un período de recesión económica*; d) *La existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional*; e) *Si el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo*; y f) *Si el Estado Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto*”<sup>190</sup>.

Además, los recursos disponibles deben entenderse como no solamente aquellos recursos con los que cuenta el Estado, sino también aquellos a los que el Estado pueda acceder en la comunidad internacional, a través de la cooperación y asistencia internacionales<sup>191</sup>. La insuficiencia de recursos del Estado portugués lo llevó a recorrer a dicha asistencia internacional. Sin embargo, los recursos a los que el Estado portugués pudo acceder a través de dicha asistencia no vinieron acompañados de una igual o más satisfactoria protección de los derechos humanos, sino, por el contrario, de un conjunto de medidas de austeridad, que funcionan en el sentido opuesto. En este sentido, la ilegitimidad de la adopción de medidas contrarias a las obligaciones de derechos humanos como condición de acceso a recursos a través de asistencia internacional – como puede ser el caso de las medidas de austeridad implementadas en Portugal, como condicionalidad de los Memorandos de la asistencia financiera con la *Troika* – es reforzada. Tal contradicción exige un enfrentamiento directo entre estas medidas y los derechos humanos sociales, de cuyo embate pueda resultar la necesidad de restringir las primeras y la responsabilidad internacional del Estado.

Sin embargo, una de las debilidades más significativas de la protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, común a todos los regímenes y sistemas de

<sup>189</sup> Observación General 3, párr. 12, donde se refiere también el informe de UNICEF “Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento”, el informe de 1990 del PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) sobre Desarrollo Humano y el “Informe sobre el Desarrollo Mundial”, de 1990, de Banco Mundial. En el mismo sentido, Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos...”, párr. 4.

<sup>190</sup> “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos...”, párr. 10.

<sup>191</sup> “... De acuerdo con los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, con principios bien establecidos del derecho internacional y con las disposiciones del propio Pacto, la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados. Corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto”, Observación General 3, párr. 14. V. también Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos...”, párr. 5.

derechos humanos, es justamente la posibilidad de denunciar su violación y determinar la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de sus obligaciones internacionales. Esta debilidad se encuentra, en menor o mayor medida, en todos los sistemas internacionales de derechos humanos, y no es ni menor ni secundaria. Ya NORBERTO BOBBIO advirtiera que *“el problema fundamental de los derechos humanos, hoy, no es tanto justificarlos, sino protegerlos. (...) El problema con el que nos deparamos no es filosófico, sino jurídico y, en un sentido amplio, político. No se trata de saber cuales y cuantos son esos derechos, cual es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cual es la forma más segura de garantizarlos, para impedir que, a pesar de las solemnes declaraciones, ellos sigan siendo continuamente violados”*<sup>192</sup>.

La exigibilidad efectiva de los derechos humanos exige, entre otras herramientas, su justiciabilidad, es decir, la posibilidad de reclamo judicial por su violación ante un tribunal adecuado, y la obtención de una reparación adecuada. La ausencia de mecanismos de reacción y coerción frente a un incumplimiento o violación de un derecho – sobretodo, de un derecho humano – limita la responsabilidad de los Estados, debilita la obligatoriedad de las normas de derechos humanos y permite la impunidad en caso de su violación. Sin embargo, la justiciabilidad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales es una cuestión sumamente polémica y ampliamente contrariada.

Al contrario del PIDCP – que contó desde su adopción con un Comité específico encargado de interpretar su contenido y supervisar su cumplimiento, y una serie de mecanismos de protección de los derechos humanos ahí reconocidos, tales como un sistema de informes estatales periódicos, un mecanismo de denuncias individuales y un mecanismo de denuncias entre Estados –, y de todos los otros tratados internacionales de derechos humanos de UN, el PIDESC no crea ningún organismo competente para su supervisión y el único mecanismo de protección de los derechos humanos consagrado es un sistema de informes periódicos.

A nivel regional, son igualmente establecidas restricciones a la exigibilidad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. A nivel europeo, la Carta Social se califica como una mera declaración de principios y establece un Comité que se limita a recibir reclamos por parte de determinadas organizaciones y a emitir recomendaciones. A nivel interamericano, el Protocolo de San Salvador incluye una cláusula que limita la admisibilidad de presentación de denuncias por violación de tan solo dos derechos - derechos sindicales (artículo 8a) y derecho a la educación (artículo 13) - , excluyendo esa posibilidad a todos los demás.

La problemática de la justiciabilidad de los derechos sociales está íntimamente relacionada con la concepción dicotómica descrita anteriormente: las principales objeciones a la justiciabilidad de los derechos sociales parten de los prejuicios conceptuales resumidamente descritos en el capítulo anterior, como la tesis de su naturaleza prestacional y costosa, o la indeterminación de su contenido normativo, que conducirían a la irremediable

<sup>192</sup> NORBERTO BOBBIO, *A Era dos Direitos*, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2004, p. 24-25.

incompatibilidad de su reclamo judicial con el espacio de libre conformación de políticas públicas y administración presupuestaria. Además, se suele argumentar la incompatibilidad de esta presunta naturaleza de los DESC con la naturaleza de las funciones de los órganos judiciales mismos, a los que faltarían la capacidad técnica y la legitimidad democrática e institucional para, en una estructura de separación de poderes, determinar el contenido normativo de tales derechos, emitir órdenes de actuación positiva a los órganos gubernamentales, y decidir la gestión presupuestaria de los recursos del Estado.

Muchas veces, estas teorías son incluso defendidas por defensores de derechos humanos: “[Sobre la justiciabilidad de los DESC], *Creo que entramos en un territorio imposible de abarcar a través del proceso judicial, y que corresponde a una área en la que fundamentalmente el proceso democrático debe prevalecer. (...) Estas cuestiones [sobre la asignación de los recursos de la sociedad y sus encargos económicos] deben ser debatidas por todos en el proceso democrático, con la legislatura representativa del público, y el público que influencia la legislatura de turno. (...) No todos pueden tener todo. Deben ser tomadas determinadas decisiones y opciones sobre beneficios, y una corte no es el lugar para que puedan ser desarrollada este tipo de negociación y de compromisos. Ese es el corazón del proceso político; solo el proceso político puede encarar estas cuestiones*”<sup>193</sup>.

Estos argumentos son inválidos. En primer lugar, la adjudicación de los recursos económicos, no dice respecto de forma exclusiva a los derechos sociales, como ya vimos. Tampoco son las únicas figuras jurídicas de contenido normativo relativamente indeterminado en beneficio de un espacio de libre conformación de políticas públicas y administración presupuestaria: cualquier derecho humano civil o político posee similar indeterminación.

El Comité DESC se pronunció sobre esta cuestión: “*En lo relativo a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de esos derechos. Lamentablemente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto. El Comité ya ha aclarado que considera que muchas de las disposiciones del Pacto pueden aplicarse inmediatamente. Así, en la Observación General N° 3 (1990) se citaban, a título de ejemplo, los siguientes artículos del Pacto: el*

<sup>193</sup> ARYEH NEIER, “Social and Economic Rights: A Critique”, *Human Rights Brief*, Washington College of Law, Vol. 13, No. 2, Washington, 2006 (disponible en <http://www.wcl.american.edu>). En este artículo, NEIER, antiguo Director Ejecutivo de la ONG internacional Human Rights Watch, cuestiona los derechos económicos, sociales y culturales como tales, en contraposición con los verdaderos derechos, los civiles y políticos: “*I think it is dangerous to allow this idea of social and economic rights to flourish, particularly because there will always be different stages of development and different resources to consider in determining benefits (...) Another way in which the idea of social and economic rights is dangerous is that you can only address economic and social distribution through compromise, but compromise should not enter into the adjudication of civil and political rights. (...) Putting economic and social rights on the same plane as civil and political rights implicitly takes an area where compromise is essential and brings that into the process of rights adjudication*”.

*artículo N° 3 [igual derecho para hombres y mujeres a gozar de todos los DESC]; el inciso (i) del apartado (a) del artículo 7, [salarios justos e igual remuneración por trabajo de igual valor]; el artículo 8 [derecho a la asociación y formación de sindicatos]; el parágrafo 3 del artículo 10, [derecho de los niños a medidas especiales de protección sin discriminación]; el apartado (a) del parágrafo 2 del artículo 13, [derecho a la educación primaria gratuita]; el parágrafo 3 del artículo 13, [libertad de los padres a elegir la escuela de sus hijos]; el parágrafo 4 del artículo 13, [libertad de las personas y de los organismos para establecer instituciones educativas]; y el parágrafo 3 del artículo 15, [libertad para la investigación científica y la actividad creativa]. (...) Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posea, en la gran mayoría de los sistemas, algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos humanos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”<sup>194</sup>.*

La justiciabilidad de los DESC no equivale a defender soluciones en las los órganos judiciales adoptan decisiones en cuanto a la configuración del sistema nacional de salud a implementar, la fórmula de acceso al sistema de educación, o la conveniencia de la configuración de prioridades presupuestarias decidida por el gobierno, frente a la multiplicidad de necesidades a atender. Sin embargo, es posible determinar, tras un ejercicio de análisis cuidadoso de las obligaciones derivadas de los derechos en cuestión, un espacio de legítima intervención de los tribunales que no represente una interferencia indebida en ese otro espacio, el de la discrecionalidad de los órganos administrativos, sino más bien que su actuación sea un imperativo de justicia y legalidad ante la constatación de una violación de un derecho humano social. La tutela de los derechos sociales no es una opción discrecional, y los tribunales deben atreverse a construir un camino de exigibilidad de las obligaciones estatales en este sentido.

El mismo principio *montesquiano* de separación de poderes<sup>195</sup>, que determina que los órganos judiciales no deben invadir funciones que correspondan típicamente a la

<sup>194</sup> Observación General 9, “Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales”, 1997, párr. 10.

<sup>195</sup> MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, originalmente publicado en 1748 (disponible online en <http://www.fmmeduacion.com.ar/Bibliotecadigital>).

competencia del poder legislativo, dispone también que los poderes interactúan y, interrelacionados e interdependientes entre sí, se limitan recíprocamente, como un mecanismo de pesos y contrapesos: “*il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*” (es necesario que el poder frene el poder). Así, el argumento de que los tribunales no tienen legitimidad para adoptar decisiones en materia de derechos sociales, por tratarse de una intrusión indebida en la competencia del poder ejecutivo y legislativo, olvida la fundamental función judicial de control de la administración pública. Ni los órganos legislativos ni los administrativos o ejecutivos están exentos de la supervisión judicial, desarrollada a través de mecanismos de control de constitucionalidad y de legalidad. Así mismo, el control judicial del cumplimiento de los derechos sociales por parte de los tribunales no equivale a asumir, indebidamente, funciones políticas, sino más bien a cumplir la función de supervisión del cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones legales.

El argumento de la ilegitimidad democrática debe ser también contrariado: la democracia encuentra justamente en los derechos humanos un propósito y un límite, es decir, el cumplimiento de los derechos humanos – incluyendo los derechos humanos económicos, sociales y culturales – es un elemento esencial de la democracia y su incumplimiento no puede ser entregado a la decisión democrática. La inercia y, por ende, violación de derechos humanos sociales por los órganos competentes no debe ser auto-justificativa: los derechos sociales, como otros derechos humanos, no son optativos, sino verdaderas obligaciones asumidas jurídicamente por los Estados y cuya violación debe dar lugar a responsabilidad y reparación.

Además, existe una fuerte relación de inclusión/exclusión entre los derechos sociales y la participación política, y en ese sentido la justiciabilidad de los DESC tiene la virtualidad de potenciar la democracia y la democratización de un Estado: “[U]na adecuada situación social y económica de los individuos, al igual que un adecuado nivel de educación, constituyen precondiciones necesarias de una participación libre e igualitaria en el proceso político (...). La ausencia de políticas públicas destinadas a poner en práctica los derechos sociales dificulta el involucramiento político de las personas con más desventajas, y por tanto mina el valor total del proceso democrático”<sup>196</sup>.

ABRAMOVICH y COURTIS reafirman vehementemente la necesidad (el imperativo) de justiciabilidad de los derechos sociales: “Lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho pleno nos es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la

---

<sup>196</sup> ROBERTO GARGARELLA, “¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?”, *Perfiles Latinoamericanos*, No. 28, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México, 2006, pp. 9-32 (publicado online en <http://perfilesla.flacso.edu.mx>). GARGARELLA cita CARLOS NINO: “Algunos bienes son tan fundamentales para el buen funcionamiento del sistema democrático que si no se proveyeran, el proceso democrático se deterioraría tanto que su valor epistémico desaparecería. Si alguien está muriendo de hambre, o se encuentra gravemente enfermo y privado de atención médica, o carece de la posibilidad de expresar sus ideas en los medios de comunicación, el sistema democrático resulta tan afectado como si tal persona no tuviera derecho al voto”, en *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1996, p. 201.

*existencia de algún poder jurídico para actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida. Considerar plenamente un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si – al menos en alguna medida – el titular/acreador está en condiciones de producir, mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho*”<sup>197</sup>.

Este grave déficit de exigibilidad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales viene siendo paulatinamente combatido a nivel de NU. El Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue efectivamente creado, *a posteriori* y por vía no convencional, asumiendo la tarea de interpretar y supervisar el cumplimiento del tratado 20 años después de su entrada en vigor<sup>198</sup>.

Recientemente, en 2013, entró en vigor un Protocolo Adicional del PIDESC<sup>199</sup>. El Protocolo establece una serie de mecanismos de protección de los derechos humanos reconocidos en el Pacto, y *“viene a saldar una deuda pendiente por más de 40 años: la inexistencia de procedimientos efectivos de protección internacional de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*<sup>200</sup>. Portugal se encuentra vinculado a este instrumento – de hecho, su ratificación fue una de las diez primeras ratificaciones, que permitieron la entrada en vigencia del mismo. Estos mecanismos - novedosos para los derechos humanos económicos, sociales y culturales, pero ya vigentes relativamente a los demás tratados internacionales de derechos humanos de NU - son el mecanismo de peticiones individuales, el mecanismo de denuncias entre Estados, y el procedimiento de investigación oficiosa por violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos reconocidos en el Pacto.

El procedimiento de denuncias individuales requiere el cumplimiento de los requisitos dispuestos también para otros tratados de derechos humanos (como el agotamiento de los recursos internos), pero establece un criterio de inadmisibilidad particular y novedoso en el sistema de derechos humanos de NU: el de la inexistencia de clara desventaja. Dispone el Protocolo: *“De ser necesario, el Comité podrá negarse a considerar una comunicación que no revele que el autor ha estado en situación de clara desventaja, salvo que el Comité entienda que la comunicación plantea una cuestión grave de importancia general”* (artículo 4). Esta disposición se inspira en el artículo 12 del Protocolo 14 del Convenio Europeo, que modifica el procedimiento de denuncias ante la Corte Europea de Derechos Humanos introduciendo un criterio de inadmisibilidad similar, con el propósito de aliviar la sobrecarga de este tribunal. En el caso del sistema universal de derechos humanos, no queda claro si esta

<sup>197</sup> ABRAMOVICH y COURTIS, “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”, p. 37.

<sup>198</sup> Ver Nota 170.

<sup>199</sup> El Protocolo Facultativo del PIDESC fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008, por Resolución A/RES/63/117. Su entrada en vigor requería diez ratificaciones, y ocurrió el 5 de mayo de 2013, con las ratificaciones de Argentina, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Mongolia, Portugal y Uruguay.

<sup>200</sup> COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS y INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, “Comentario al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 2008 (publicado online en disponible online en <https://www.iidh.ed.cr/>).

CATARINA SARAIVA LIMA

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS | 2013-2014 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



norma se destina a prevenir una sobrecarga similar o si pretende proteger el margen de discrecionalidad de los Estados en la adopción de medidas sobre materias sociales y económicas. La flexibilidad de sus conceptos (“*clara desventaja*” y “*grave importancia general*”) permite ambas. La jurisprudencia del Comité es todavía escasa, dado que el funcionamiento de este mecanismo es muy reciente. Sin embargo, se puede observar que, de las cuatro decisiones emitidas (entre 10 comunicaciones recibidas por el Comité), ninguna analiza o se pronuncia sobre esta norma del Protocolo Adicional, al momento de examinar la admisibilidad de la petición. El desarrollo futuro de la jurisprudencia del Comité permitirá entender mejor los contornos de utilización de este criterio de admisibilidad.

El procedimiento de denuncias individuales por violación de derechos humanos económicos, sociales y culturales establecido atribuye la competencia al Comité para determinar “*hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado*” para la realización de los derechos en cuestión, sin dejar de recordar que el Estado “*puede adoptar toda una serie de posibles medidas de política*” a tal efecto. Esta norma (innecesaria, ya que el propio Pacto reconoce obligaciones de derechos humanos en esos mismos términos) va de encuentro a todo lo expuesto sobre la naturaleza de las obligaciones de derechos humanos económicos, sociales y culturales, ya desarrollado anteriormente. La jurisprudencia del Comité en el ámbito de los nuevos mecanismos de protección efectiva de estos derechos humanos asumirá la delicada tarea de aplicar en casos concretos los estándares mínimos ya desarrollados por el Comité.

Suma relevancia puede asumir el procedimiento de investigación oficiosa del Comité, en el caso de que reciba información fidedigna de violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos reconocidos en el Pacto - a pesar de que este nuevo mecanismo del PIDESC, al contrario de lo previsto en otros tratados de derechos humanos de NU, exige su aceptación expresa por parte del Estado en cuestión. El funcionamiento de este mecanismo permite desencadenar un procedimiento de investigación, por parte del Comité, de una situación generalizada de violación de derechos humanos económicos, sociales y culturales, sin la necesidad de recurrir y agotar los recursos internos – por lo general morosos y, en muchos casos, ineficaces.

Las medidas de la austeridad, como las que ahora se analizan, pueden constituir una situación sistemática o grave de derechos humanos contenidos en el PIDESC, susceptible de ser investigada o examinada en el ámbito de este mecanismo.

Estos mecanismos no representan un avance menor: “*los avances procesales aparecen a menudo como desarrollos menores en la defensa de los derechos, en especial con los grandes debates filosóficos y políticos sobre las obligaciones del Estado. Sin embargo dichos debates dejan usualmente de lado el hecho central de la ineficacia del derecho*”<sup>201</sup>. La tutela efectiva y los términos de exigibilidad de los derechos – determinables a partir del mapa de mecanismos y vías de (re)acción frente a su violación o incumplimiento – definen la medida

<sup>201</sup> JULIETA LEMAITRE RIPOL, “El Coronel sí tiene quien le escriba: la protección judicial del derecho al mínimo vital en Colombia, SELA 2005 - Derecho y Pobreza, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe y Universidad de Palermo, 2005.

de su obligatoriedad, fundamental para la consolidación de su adecuada y debida tutela de los derechos humanos sociales.

### **3. ALGUNOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES AFECTADOS EN PARTICULAR: IDENTIFICACIÓN Y CONTENIDO**

Las medidas de austeridad implementadas en Portugal entre 2010 y 2014, analizadas en la Primera Parte afectan diversas áreas sociales, en especial el sistema nacional de salud, la seguridad social y, de un modo general, el nivel de vida de los portugueses. A estos bienes corresponden derechos humanos económicos y sociales, categoría de protección y exigibilidad problemáticas en la práctica y normativas del derecho internacional de los derechos humanos. Sin perjuicio del análisis central enfocado en esta categoría genérica de derechos humanos, analizaré brevemente y a título ilustrativo el contenido normativo y las obligaciones pertinentes de algunos derechos humanos sociales afectados por las medidas de austeridad: el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social.

#### **3A. DERECHO A LA SALUD**

La salud no es solamente un bien social de interés público, sino que corresponde, en realidad, a un derecho humano ampliamente reconocido en múltiples tratados internacionales<sup>202</sup>, y en particular, en el PIDESC y en la Carta Social Europea, ambos ratificados por Portugal, y bajo los cuales resultan determinadas obligaciones jurídicas que condicionan sus políticas. El Comité DESC, órgano responsable por la interpretación y supervisión del cumplimiento del PIDESC, desarrolló estándares importantes y detallados relativamente a estas obligaciones resultantes del derecho a la salud<sup>203</sup>.

El derecho a la salud no es el derecho a *estar sano*, sino que entraña distintas libertades y derechos que construyen su contenido normativo. El derecho a la salud implica, entre otros, el derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales en el disfrute de toda una gama de facilidades, bienes y servicios necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud, así como la creación de condiciones que aseguren

---

<sup>202</sup> También lo reconocen la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5, apartado e), inciso iv); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 11, párrafo 1, apartado f), y artículo 12); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24); la Carta Social Europea en su forma revisada (artículo 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 16) y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10); entre otros. Ha sido además proclamado por la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1989/11), por la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

<sup>203</sup> Observación General 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, 2000, párr. 9.

a todos el acceso igual y oportuno a atención médica y a todos los servicios de salud básicos, preventivos, curativos y de rehabilitación<sup>204</sup>.

El concepto del "más alto nivel posible de salud" depende de múltiples factores determinantes para la salud, como la alimentación, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano (en un claro sistema de interdependencia e indivisibilidad con otros derechos humanos), y tiene en consideración no solamente las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona, como también, señala el Comité, los recursos con que cuenta el Estado.

Este derecho exige, entre otros aspectos, la accesibilidad a los establecimientos, bienes y servicios de salud, de hecho y de derecho, por todos los sectores de la sociedad, en particular, los sectores más vulnerables y marginados de la población. La accesibilidad del derecho a la salud incluye la no discriminación en el acceso, la accesibilidad geográfica de tales establecimientos, bienes y servicios, y la accesibilidad económica (o asequibilidad): cualquier pago por servicios de salud, sean públicos o privados, debe basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que los mismos estén al alcance de todos, sin excluir los grupos socialmente desfavorecidos, y que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada en gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos<sup>205</sup>. Los Estados no están obligados a proporcionar gratuitamente servicios de salud a sus ciudadanos; pero sí tienen el deber de garantizar su disponibilidad a precios asequibles, comprendidos los costos directos y indirectos, que no sean impeditivos de su real y efectivo acceso<sup>206</sup>. En ese sentido, la obligación de no discriminación e igualdad de disfrute del derecho a la salud puede exigir la prestación subvencionada o gratuita de los servicios y bienes de salud a quienes, de no ser así, no pueden disfrutar del mismo. A este respecto, el Comité hace *"hincapié en la igualdad de acceso a la atención de la salud y a los servicios de salud"* y afirma expresamente que *"los Estados tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención de la salud necesarios a quienes carezcan de medios suficientes, y, al garantizar la atención de la salud y proporcionar servicios de salud, impedir toda discriminación basada en motivos internacionalmente prohibidos, en especial por lo que respecta a las obligaciones fundamentales del derecho a la salud. Una asignación inadecuada de recursos para la salud puede dar lugar a una discriminación que tal vez no sea manifiesta"*<sup>207</sup>.

El esquema general de obligaciones de derechos humanos se aplica sin obstáculos al derecho a la salud. Los Estados tienen las obligaciones inmediatas de no discriminación y de adopción de medidas para la realización del derecho a la salud, y en particular tiene la obligación de respetar el derecho a la salud – es decir de abstenerse de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho; la obligación de proteger el derecho a la salud –

<sup>204</sup> Observación General 14, párr. 8, 9, 12 y 43ª).

<sup>205</sup> Observación General 14, párr. 12.

<sup>206</sup> "Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales", p. 25.

<sup>207</sup> Observación General 14, párr. 19.

es decir, de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías del derecho a la salud; y la obligación de cumplir el derecho a la salud – o sea, de adoptar las medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otro tipo para darle plena efectividad<sup>208</sup>.

Entre las obligaciones legales específicas del derecho a la salud, el Comité DESC señala expresamente que, entre las obligaciones de *proteger*, se incluyen el deber del Estado de adoptar leyes u otras medidas que aseguren el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; y el deber de asegurarse que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud<sup>209</sup>. Entre las obligaciones específicas de *cumplir*, el Estado tiene la obligación de reconocer adecuadamente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, y de adoptar una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud<sup>210</sup>.

Relativamente a las obligaciones básicas del derecho a la salud, el Comité determina expresamente que el Estado debe como mínimo garantizar las siguientes: a) garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sin discriminación, en especial de los grupos vulnerables o marginados; b) asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura, y garantizar que nadie padezca hambre; c) garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; d) facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas de la OMS; e) velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; f) adoptar, aplicar y revisar periódicamente, sobre la base de pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados<sup>211</sup>.

El Comité DESC señala, a título ilustrativo, algunas violaciones del derecho a la salud. En particular, considera que un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud viola sus obligaciones al respecto, y deberá justificar que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, esas obligaciones. El incumplimiento de las obligaciones básicas señaladas es, sin embargo, de particular gravedad: estas obligaciones revisten carácter inderogable y un Estado no puede nunca ni en

<sup>208</sup> Observación General 14, párr. 30 a 33.

<sup>209</sup> Observación General 14, párr. 35.

<sup>210</sup> Observación General 14, párr. 36.

<sup>211</sup> Observación General 14, párr. 43.

ninguna circunstancia justificar su incumplimiento<sup>212</sup>. Constituye una violación específica de la obligación de cumplimiento los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas<sup>213</sup>.

Constituye también violación del derecho a la salud la adopción de cualquier medida regresiva, incompatible con las obligaciones básicas del derecho a la salud, incluyendo la revocación o suspensión formal de legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho a la salud, y la promulgación de legislación o adopción de políticas manifiestamente incompatibles con las preexistentes obligaciones legales nacionales o internacionales relativas al derecho a la salud, o que afecten negativamente cualquiera de sus componentes<sup>214</sup>.

Constituye además violación del derecho a la salud, en su vertiente de violación particular de la obligación de respeto, la denegación de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud a determinadas personas o grupos de personas como resultado de la discriminación *de iure* o de facto<sup>215</sup>, lo cual incluye la discriminación por omisión resultante de la ausencia de adopción de medidas de discriminación positiva en beneficio de las personas con menos recursos.

Finalmente, los Estados partes tienen la obligación de velar por que sus acciones en cuanto miembros de organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea, tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud. Los Estados miembros de instituciones financieras internacionales deben prestar atención a la protección del derecho a la salud influyendo en las políticas y acuerdos crediticios y las medidas internacionales adoptadas por esas instituciones. Comete violación expresa del derecho a la salud el Estado no tenga en cuenta sus obligaciones legales con respecto al derecho a la salud en la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales u otras entidades<sup>216</sup>.

El Comité DESC convoca las instituciones mismas a considerar las obligaciones de derechos humanos de los Estados. En particular, determina, las instituciones financieras internacionales, deben prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud en sus políticas de concesión de préstamos, acuerdos crediticios y programas de ajuste estructural – todos instrumentos que suelen incluir cuadros de condicionalidad con medidas de austeridad.

En Portugal, todas las políticas públicas de salud deben obedecer a los principios y directrices establecidos en la Ley de Bases de Salud (LBS). Esta Ley determina, entre otros, que la protección de la salud constituye un derecho de los individuos y de la comunidad, y que el Estado debe promover y garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los cuidados de salud, en los límites de los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles. Las políticas de salud en el ámbito nacional deben tener como objetivo fundamental la igualdad de los ciudadanos en el

---

<sup>212</sup> Observación General 14, párr. 47.

<sup>213</sup> Observación General 14, párr. 52.

<sup>214</sup> Observación General 14, párr. 48 y 52.

<sup>215</sup> Observación General 14, párr. 52

<sup>216</sup> Observación General 14, párr. 39 y 50.

acceso a los cuidados de salud, independientemente de su condición económica o lugar de residencia, y la garantía de la equidad en la distribución de los recursos y utilización de los servicios. A ese efecto, deben ser adoptadas medidas especiales relativamente a los grupos de especial vulnerabilidad, y la gestión de los recursos disponibles debe además ser conducida de forma a obtener el máximo provecho socialmente útil, y evitar el desperdicio y la utilización indebida de los servicios. La LBS determina además que el SNS debe ser universal, en relación a la población incluida; debe ser tendencialmente gratuito, tomando en consideración las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos; y debe garantizar la equidad en el acceso, con el objetivo de atenuar los efectos de las desigualdades económicas, geográficas o cualquier otra en el acceso a los cuidados de salud.

### 3B. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es un bien social y no debe considerarse como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera. El derecho a la seguridad social tiene un carácter asumidamente redistributivo, y desempeña un papel importante para reducir la pobreza y la exclusión social. Es un derecho humano ampliamente reconocido en múltiples tratados internacionales, y en particular, en el PIDESC y en la Carta Social Europea, ambos ratificados por Portugal, bajo los cuales este asumió determinadas obligaciones jurídicas que condicionan sus políticas<sup>217</sup>. La propia Declaración Universal reconoce el derecho de todas las personas a la seguridad social y a seguros sociales en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por motivos independientes de su voluntad.

La OIT también que cuenta con diversos convenios sobre el derecho a la seguridad social, al que reconoce expresamente como derecho humano necesario, y afirma que la seguridad social es necesaria para el desarrollo, y una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial. La OIT señala además que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudando a estimular la demanda en tiempos de crisis y su recuperación, y a alcanzar una economía más sostenible<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> También lo reconocen la Declaración Universal (artículos 22 y 25); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5, apartado e), inciso iv); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 11, párrafo 1, apartado e), y artículo 14, número 2, apartado c0); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 26); la Carta Social Europea en su forma revisada (artículo 12, 13 y 14), y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9)Ha sido además proclamado por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001.

<sup>218</sup> Recomendación 202 de la OIT, “Recomendación sobre los pisos de protección social”, adoptada en Ginebra, en la 101ª reunión CIT, de 14 de junio de 2012.

El Comité DESC desarrolló estándares importantes y detallados relativamente al derecho a la seguridad social<sup>219</sup>. Este derecho incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, con el propósito de protección social, en particular en situaciones de falta de ingresos procedentes del trabajo por motivo de enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; gastos excesivos de atención de salud; apoyo familiar insuficiente, en particular por los hijos y familiares a cargo<sup>220</sup>.

Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, como leyes, estrategias, políticas o programas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones específicas en materia de derecho de seguridad social. Además, *“es preciso examinar la legislación, las estrategias y las políticas en vigor para cerciorarse de que son compatibles con las obligaciones relativas al derecho a la seguridad social, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que sean incompatibles con los requisitos del Pacto. También deberá verificarse periódicamente la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social”*<sup>221</sup>.

El sistema de seguridad social debe comprender algunos elementos esenciales, señalados por el Comité DESC. En primer lugar, ese sistema debe abarcar algunos riesgos e imprevistos sociales específicos, como la salud, la enfermedad, la vejez, el desempleo, los accidentes laborales, la protección familiar, la maternidad, la discapacidad y los huérfanos y sobrevivientes.

Con respeto a la salud, el Estado tiene la obligación de garantizar el establecimiento de un sistema de salud con acceso adecuado para todas las personas<sup>222</sup>. Debe también proporcionar prestaciones en efectivo durante los períodos de pérdidas de ingresos a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud, y en caso de períodos prolongados, prestaciones por invalidez.

En el ámbito de la vejez, el Estado debe establecer una edad de jubilación apropiada y garantizar prestaciones a personas de edad, incluyendo prestaciones de vejez no contributivas, servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que, al cumplir dicha edad, no tengan cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos o por cualquier otra razón no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otro tipo de prestación o ayuda de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos<sup>223</sup>.

El Estado debe también garantizar prestaciones familiares, esenciales para la realización del derecho de los niños y de los adultos a cargo a la protección. Estas prestaciones deben concederse a las familias sin discriminación, y normalmente incluirían el alimento, el vestido, la vivienda, el agua y el saneamiento y otros derechos<sup>224</sup>. El Estado debe asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia<sup>225</sup>.

---

<sup>219</sup> Observación General 19 del Comité DESC, “El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto)”, 2007.

<sup>220</sup> Observación General 19, párr. 2 y 3.

<sup>221</sup> Observación General 19, párr. 67.

<sup>222</sup> Observación General 19, párr. 13.

<sup>223</sup> Observación General 19, párr. 15.

<sup>224</sup> Observación General 19, párr. 18.

<sup>225</sup> Observación General 19, párr. 21.

En el ámbito de la maternidad, debe además concederse licencia remunerada o con prestaciones adecuadas, durante un período adecuado, así como prestaciones médicas apropiadas a la mujer y al niño<sup>226</sup>.

Relativamente al desempleo, el Estado debe garantizar prestaciones para sufragar la pérdida o falta de ingresos debida a la incapacidad de obtener o mantener un empleo adecuado, las cuales deben abonarse durante un período suficiente. Al concluir este período, el Estado debe ofrecer una protección adecuada al trabajador desempleado, por ejemplo, mediante la asistencia social<sup>227</sup>. Además, en caso de accidente laboral, el Estado debe garantizar la protección de los trabajadores, sufragando los gastos y la pérdida de ingresos resultante de la lesión, así como la pérdida de apoyo que sufran el cónyuge o las personas a cargo como consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia. Se deben además ofrecer prestaciones suficientes en forma de acceso a la atención de salud y prestaciones en efectivo para asegurar los ingresos<sup>228</sup>.

En cuanto a la discapacidad, el Estado tiene la obligación de providenciar apoyo suficiente a los ingresos de las personas con discapacidad temporaria que lleve a pérdida o reducción de los ingresos, o con discapacidad permanente. Este apoyo debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos que suele conllevar la discapacidad; y debe extenderse también a los familiares y otras personas que se ocupan de cuidar a la persona con discapacidad<sup>229</sup>.

Todas las prestaciones en cuestión deben ser suficientes en importe y duración, a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos<sup>230</sup>.

El sistema de seguridad social debe ser accesible<sup>231</sup>. Esto significa que su cobertura debe ser universal, incluyendo el acceso a las personas y grupos más desfavorecidos y marginados sin discriminación, recurriendo, si necesario, a planos no contributivos. Las condiciones de acceso deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. La accesibilidad comprende además la asequibilidad, es decir, la accesibilidad económica. Los costos directos e indirectos del acceso a la seguridad social deben definirse por adelantado y ser asequibles para todos, sin comprometer el ejercicio de otros derechos humanos. Finalmente, la accesibilidad incluye el acceso físico de las personas al sistema de seguridad social, debiendo darse la debida atención a las personas con discapacidad, a los trabajadores migrantes y a las personas que viven en zonas remotas o expuestas a desastres o conflictos armados.

---

<sup>226</sup> Observación General 19, párr. 19

<sup>227</sup> Observación General 19, párr. 16.

<sup>228</sup> Observación General 19, párr. 17.

<sup>229</sup> Observación General 19, párr. 20.

<sup>230</sup> Observación General 19, párr. 22.

<sup>231</sup> Observación General 19, párr. 23 a 27.



El esquema tradicional de obligaciones - respetar, proteger y satisfacer - se aplica plenamente al derecho a la seguridad social<sup>232</sup>. El Comité señala específicamente obligaciones como el deber del Estado de abstenerse de toda práctica o actividad que, por ejemplo, deniegue o restrinja el acceso en igualdad de condiciones a una seguridad social adecuada, o que interfiera arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales, o basados en la autoayuda (obligación de respetar). Asimismo, determina de igual modo la obligación de adoptar medidas en el sentido de impedir que terceras personas, como particulares, grupos, empresas o otras entidades, interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social (obligación de proteger); y de adoptar medidas positivas para ayudar a las personas y a las comunidades a ejercer el derecho a la seguridad social, tales como reconocer debidamente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, preferiblemente aprobando leyes para su aplicación, adoptando una estrategia nacional de seguridad social y un plan de acción para la realización de este derecho, y asegurando que el sistema de seguridad social sea adecuado, esté al alcance de todos y cubra los riesgos e imprevistos sociales (obligación de cumplir o satisfacer).

El Comité reconoce expresamente los obstáculos que plantean la limitación de recursos disponibles en la aplicación progresiva del derecho a la seguridad social, pero determina aun así que existen obligaciones de carácter inmediato, como sean garantizar su ejercicio sin discriminación y adoptar medidas deliberadas y concretas con la finalidad de la plena realización del derecho<sup>233</sup>.

En este ámbito, “*el Comité reconoce que el ejercicio del derecho a la seguridad social conlleva importantes consecuencias financieras para los Estados Partes, pero observa que la importancia fundamental de la seguridad social para la dignidad humana y el reconocimiento jurídico de este derecho por los Estados Partes supone que se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado. Los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar suficientes recursos*”<sup>234</sup>. En este ámbito, es importante que los planes de seguridad social incluyan a los grupos desfavorecidos y marginados, incluso cuando haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, caso en el que se deben desarrollar planes alternativos de bajo costo para ofrecer una cobertura inmediata a los excluidos de la seguridad social<sup>235</sup>.

Respeto a las obligaciones básicas identificadas por el Comité, sobre las cuales los Estados tienen un deber de asegurar al menos la satisfacción de niveles mínimos indispensables de cada uno de los derechos sociales, el derecho a la seguridad social comprende, entre otros, el deber de asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo

<sup>232</sup> Observación General 19, párr. 44 a 51.

<sup>233</sup> Observación General 19, párr. 40.

<sup>234</sup> Observación General 19, párr. 41.

<sup>235</sup> Observación General 19, párr. 51.

menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. El Comité defiende el establecimiento de niveles mínimos de protección social definidos a escala nacional, fundamental para la promoción de una seguridad básica de los ingresos y del acceso a la salud, y el disfrute de los derechos económicos y sociales por los grupos más marginados de la población, invocando los desarrollos de la OIT al respecto<sup>236</sup>.

A este respeto, la OIT afirma expresamente que los Estados, en función de sus circunstancias nacionales, deben establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deben asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

La OIT establece además que los mencionados pisos de protección social deben comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social: a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional<sup>237</sup>.

Si un Estado no puede proporcionar este nivel mínimo para todos los riesgos e imprevistos hasta el máximo de los recursos de que dispone, el Comité le recomienda al Estado la realización de amplias consultas con el fin de trazar una selección de un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales<sup>238</sup>. De todo modo, para que un Estado pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para utilizar los recursos a su disposición, en un esfuerzo por satisfacer prioritariamente estas obligaciones mínimas<sup>239</sup>.

Entre las violaciones del derecho a la seguridad social, el Comité señala, entre otras, la adopción de medidas deliberadamente regresivas, incompatibles con las obligaciones básicas; la revocación o la suspensión formal de la legislación necesaria para seguir

---

<sup>236</sup> Declaración “Niveles Mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 15 de abril de 2015 (E/C.12/2015/1).

<sup>237</sup> “Recomendación sobre los pisos de protección social” de la OIT, párr. 4 y 5.

<sup>238</sup> Observación General 19, párr. 59

<sup>239</sup> Observación General 19, párr. 61.

disfrutando del derecho a la seguridad social; la no adopción de medidas apropiadas para lograr el pleno ejercicio por todos del derecho a la seguridad social; la no aplicación de la legislación pertinente o de las políticas destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social; la omisión de reforma o derogación de legislación manifiestamente incompatible con el derecho a la seguridad social; o el no cumplimiento de las obligaciones básicas<sup>240</sup>.

Existe además una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas sobre la seguridad social está prohibida por el Pacto. La adopción de medidas deliberadamente regresivas obliga al Estado a demostrar que la precedió de un examen minucioso de todas las alternativas posibles, y a justificar debidamente tales medidas tomando en consideración todos los derechos humanos, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos disponibles. El Comité determina que, en estos casos, examinará detenidamente: a) si hubo una justificación razonable de las medidas; b) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; c) si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas; d) si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; e) si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y f) si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional<sup>241</sup>.

A nivel internacional, las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deben tener en cuenta el derecho a la seguridad social en sus políticas de préstamos, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y proyectos similares, de manera que se promueva y no se ponga en peligro el disfrute del derecho a la seguridad social, en particular por las personas y grupos desfavorecidos y marginados<sup>242</sup>.

En consonancia, en este ámbito, el Comité dispone que el Estado también tiene la obligación de asegurarse que sus acciones como miembros de organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta este derecho. Especialmente los Estados miembros de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional deben adoptar medidas para que en sus políticas crediticias, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales, se tenga en cuenta el derecho a la seguridad social. Los Estados tienen que respetar el disfrute de ese derecho, absteniéndose de cualquier medida que interfiera, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho a la seguridad social en otros países, y deben asegurarse de que las políticas y prácticas de estas instituciones internacionales, en particular las que tienen un papel en los procesos de ajuste estructural, promuevan y no interfieran en el ejercicio del derecho a la seguridad social. La asistencia internacional debe prestarse asimismo de forma compatible con el Pacto y las normas de derechos humanos, y los Estados

<sup>240</sup> Observación General 19, párr. 64 y 65.

<sup>241</sup> Observación General 19, párr. 42.

<sup>242</sup> Observación General 19, párr. 83.

deben asegurar que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la seguridad social. En la misma línea, los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad del Estado Parte para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social<sup>243</sup>.

### 3C. OTROS DERECHOS HUMANOS AFECTADOS

El análisis de los derechos humanos económicos y sociales desarrollada en los puntos anteriores no es ni taxativa ni exhaustiva. Las políticas de austeridad adoptadas en Portugal tuvieron un impacto no solamente en el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, pero también en otros derechos humanos económicos, sociales y culturales.

El derecho al trabajo, previsto también en el PIDESC, fue fuertemente impactado por las medidas de austeridad, que se orientaron específicamente a la liberalización y flexibilización del mercado de trabajo, a través de la reducción y restricción de las garantías y mecanismos de protección del empleo y de los trabajadores.

El Comité DESC advierte expresamente, relativamente al derecho al trabajo, que las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador. Por otro lado, hace hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo de indemnización en caso de pérdida del empleo, así como la obligación de adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local<sup>244</sup>.

El Comité señala también específicamente que, cuando los Estados negocien con instituciones financieras, deben velar por la protección del derecho al trabajo de su población, tanto en su calidad de Estado ante la institución, como en calidad de miembro de la institución. Los Estados miembros de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo, deben prestar mayor atención a la protección del derecho al trabajo, señala el Comité, influyendo en tal sentido en las políticas, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y medidas internacionales adoptadas por esas instituciones. El Comité advierte expresamente que constituye una violación del derecho al trabajo el hecho de que el Estado no tenga en cuenta las obligaciones jurídicas derivadas del derecho al trabajo a la hora de concretar acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales u otras entidades como las sociedades multinacionales. Las estrategias, programas y políticas adoptadas por los Estados en virtud de programas de ajuste estructural no deben interferir con sus obligaciones básicas en relación con el derecho al trabajo ni tener un efecto negativo en el derecho al trabajo de los grupos desfavorecidos y marginados. Las instituciones financieras internacionales, advierte el Comité, deben tomar especial consideración con la

---

<sup>243</sup> Observación General 19, párr. 52 a 58.

<sup>244</sup> Observación General 18 del Comité DESC, “El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto)”, 2005, párr. 26.

protección del derecho al trabajo en sus políticas de préstamo y sus acuerdos de crédito, y los Estados deben hacerse un esfuerzo especial para velar por que en todos programas de ajuste estructural se proteja el derecho al trabajo.

El derecho a la vivienda, previsto en el PIDESC, también sufrió un impacto con las políticas de austeridad, en particular las medidas de reforma del mercado de vivienda y rehabilitación urbana iniciadas en 2011, interrumpidas por la caída del Gobierno entonces en funciones, y propuestas en las negociaciones con la *Troika*. Los Memorandos de Condicionalidad incluyeron estas y otras medidas con impacto en el derecho a la vivienda, asumiendo el propósito de aumentar la flexibilidad del mercado de vivienda. Estas medidas, entre otras relativas al sector de la vivienda, tuvieron un fuerte impacto en el costo y acceso a la vivienda.

Sobre el derecho a la vivienda, el Comité DESC señaló que la misma debe ser asequible, y que los costos asociados a la vivienda no pueden ser tan elevados que comprometan o amenacen la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados, advierte el Comité, deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la vivienda sea proporcional y compatible con los niveles salariales vigentes, y deben crear subsidios para aquellos que no tengan la capacidad de acceder a una vivienda asequible, así como formas de financiamiento adecuadas a las necesidades de vivienda. En esta medida, afirma expresamente, los inquilinos deben ser protegidos por los medios adecuados contra niveles y aumentos de rentas excesivos<sup>245</sup>.

Otros sectores como los transportes y la energía fueron sujetos a varias políticas de austeridad, con fuerte impacto en su costo y acceso. En el caso de la energía, el Memorando UE incluyó expresamente un propósito de liberalización de los mercados de electricidad y gas, agravado con una medida de austeridad de naturaleza fiscal. Estas medidas tuvieron un fuerte impacto en el derecho de vivienda, ya que incrementaron significativamente su costo. Relativamente a los transportes, también fueron adoptadas medidas de privatización con fines de liberalización y flexibilización. En consecuencia, las redes de transportes públicos fueron reconfiguradas y reducidas y las tarifas sufrieron un aumento general considerable, lo que limitó fuertemente su acceso y calidad.

También fueron adoptadas diversas medidas de carácter fiscal, tales como cortes en los descuentos tributarios por gastos de salud, educación y familiares, reducción del subsidio de funeral y muerte, aumentos de tasas tributarias y municipales, cortes en exenciones, aumento del IVA y cambio de categoría de 6% para 23% en varios bienes y servicios, entre otras.

Estas medidas de austeridad tuvieron un impacto general en el derecho a un nivel de vida adecuado, previsto en el PIDESC, que invoca como elementos de un nivel de vida adecuado, la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia. Las políticas de austeridad determinan un aumento significativo del costo de vida en sus variadas dimensiones – aumento del precio de bienes y servicios esenciales, como vivienda, alimentación, salud, energía o transportes –, asociado a una reducción de los

<sup>245</sup> Observación General No. 4, “El derecho a la vivienda (art. 11 (1))” del Comité DESC, 1991.

recursos de las personas – desempleo, cortes salariales y de las pensiones, aumento de los impuestos, reducción de los apoyos estatales –, con un fuerte componente de inseguridad social, fruto del propósito general de flexibilización e liberalización extendido a todos los sectores de la sociedad.

TERCERA PARTE

CONFRONTACIÓN, CRÍTICAS Y CONCLUSIONES

El programa de recuperación económica implementado en Portugal entre 2010 y 2014 corresponde a un sólido plan de austeridad: cortes salariales para los trabajadores, corte de las reformas y pensiones, aumento de la edad de reforma, prohibición de reforma anticipada, eliminación o limitación de deducciones tributarias, en particular respecto a gastos de salud, educación y encargos con la vivienda, reducción de la duración máxima del periodo cubierto por subsidio de desempleo, reducción del monto del mismo, flexibilización del régimen de despido y reducción de las respectivas indemnizaciones, ampliación del horario de trabajo, eliminación de feriados y reducción del pago de horas extra, duplicación de las tasas de acceso al Servicio Nacional de Salud, eliminación y reformulación restrictiva de categorías de exención de pago de la tasa de acceso al Servicio Nacional de Salud, reformulación restrictiva de las condiciones de acceso a la Seguridad Social, aumento significativo del impuesto de la electricidad y gas y aumento de tarifas provocado por la liberalización de los mercados, aumento del impuesto sobre la cultura y restauración, entre otras.

Además de esta descripción general y de las medidas descritas en detalle en la Primera Parte, fueron realizadas reducciones drásticas en las asignaciones presupuestarias en los sistemas públicos de salud, de educación y de seguridad social, modificando su extensión y accesibilidad. Entre 2010 y 2014, el impacto del proceso de racionalización de costos en las funciones sociales del Estado en general (identificadas en la Ley de Presupuesto como Educación, Salud, Seguridad y Acción Sociales, Vivienda y servicios colectivos, Servicios Culturales, recreativos y religiosos) se reflejó en un recorte de € 2.368.765.112, es decir, más de dos mil millones de euros.

Las medidas de recuperación económica adoptadas tuvieron un **impacto agravado en la protección social en situación de pobreza y de desempleo**, particularmente necesaria en un escenario de crisis económica, y la restricción (o eliminación directa, en algunos casos) del acceso a las redes públicas de seguridad social afectaron los sectores sociales más vulnerables de la población, aumentando cuantitativa y cualitativamente dichas franjas de vulnerabilidad.

Un año después de la entrada en vigor en Portugal del Programa de Ajuste Estructural, el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) evaluó sus efectos en los siguientes términos: *“Portugal, país en el que las condiciones de vida de la población ya eran de las peores de la zona euro, fue, como Grecia, fuertemente afectado por las medidas de la Troika. La tasa de desempleo oficial alcanzó los 14% en 2011 y la tasa real superó los 20%. (...) En 2011, solamente 27,3% de la población activa sin empleo recibió realmente el subsidio de desempleo, contrariamente a la tasa de 41% presentada por los datos oficiales.*

*(...) Un estudio de 2009 del Instituto Nacional de Estadística señala que 10,3% de los trabajadores en situación de empleo y 37% de los trabajadores sin empleo vivían todavía por debajo del umbral de la pobreza, con consecuencias dramáticas. A pesar de que la situación se agravó considerablemente desde 2010, las sumas aplicadas en subsidios de desempleo e indemnizaciones por despido se redujeron en términos reales en un 15,1%, acreciendo que, para el rendimiento social de inserción y el abono de familia los cortes fueron respectivamente de 37,5% e 34,4%. (...) Los sectores de la salud y la educación fueron igualmente atingidos, habiendo el Gobierno y la Troika decidido, en la revisión del memorando de diciembre de 2011, la reducción de mil millones de euros para los gastos con la salud, y más de 1,5 mil millones de euros en el sector de la educación. Estas medidas, juntamente con la casi duplicación de los impuestos pagos por la mayoría de la población, van a dejar a centenas de miles de familias en una situación de gran pobreza”<sup>246</sup>.*

La organización no gubernamental Social Watch<sup>247</sup> señaló, en un informe de 2013 publicado por la Red Europea Anti Pobreza - Portugal<sup>248</sup>, que la austeridad tuvo como consecuencias directas un fuerte retroceso económico y social, en particular el aumento del desempleo, el aumento de la pobreza y el aumento de la vulnerabilidad de las comunidades y grupos sociales que ya se encontraban en situación de riesgo. Social Watch advierte la inexistencia de información actualizada disponible sobre el impacto total y completo de las medidas de austeridad implementadas en Portugal, afirmando sin embargo que es posible identificar una elevada tasa de pobreza y exclusión social en el país<sup>249</sup>.

El Comité DESC advirtió inmediatamente el impacto de los programas de austeridad en el disfrute de los derechos humanos, y en 2012 emitió una carta abierta a los Estados sobre la protección de tales derechos en el contexto de crisis económica y financiera vivido: *“En los últimos años, el Comité ha observado la presión que se ejerce sobre muchos Estados partes para que emprendan programas de austeridad, en ocasiones severos, ante el creciente déficit*

<sup>246</sup> COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, “Portugal: as Consequências Dramáticas da Austeridade Imposta pela Troika”, 20 de marzo de 2012 (disponible online en <http://www.cadtm.org/>). El CADMT es un movimiento internacional que tiene como objetivos la lucha por la abolición de la deuda pública del Tercer Mundo. Sus reglas de funcionamiento, comunicados y actividades están disponibles en <http://cadtm.org/>.

<sup>247</sup> SOCIAL WATCH fue fundada en 1995 y es una red internacional constituida por agrupaciones nacionales de organizaciones civiles (denominadas *Watchers*) que actúan por la erradicación de la pobreza y sus causas, por asegurar una distribución equitativa de la riqueza y por la realización de los derechos humanos. Para ello, desarrolla una estrategia integral de promoción, sensibilización, monitoreo, desarrollo organizacional y de redes, por forma a fortalecer la capacidad de las agrupaciones nacionales para llevar a cabo un monitoreo eficaz e influir sobre las políticas públicas. SOCIAL WATCH agrupa cientos de grupos y organizaciones en más de 60 países. Más información en <http://socialwatch.org>.

<sup>248</sup> La RED EUROPEA ANTI POBREZA es una organización sin fines lucrativos fundada en 1990, en Bruselas, y representada en 30 países. Más información en <http://www.eapn.pt/>.

<sup>249</sup> SOCIAL WATCH y EUROPEAN ANTI-POVERTY NET (EAPN PORTUGAL), “Relatório Social Watch 2013 – Portugal. Uma Estratégia para a Cooperação Portuguesa e mais Protecção Social são necessárias” (disponible en <http://www.eapn.pt/>). La tasa de “pobreza y exclusión social” (que corresponde al indicador acordado en los términos de la Estrategia Europa 20-20) era de 24.4% en 2011, representando 2.6 millones de personas (fuente: Eurostat, 2012bvi). La tasa de Portugal es superior al promedio europeo UE27, que correspondía 23.4% en 2010 (Eurostat, 2012b).



*público y el magro crecimiento de la economía. (...) [T]odos los Estados partes deben evitar en todo momento la adopción de decisiones que pudieran redundar en la denegación o la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales. Además de constituir prácticas contrarias a las obligaciones contraídas por los Estados partes en virtud del Pacto, la denegación o vulneración por estos de esos derechos puede provocar inseguridad social e inestabilidad política y tener efectos negativos importantes, en particular sobre las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, como los pobres, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad, las personas que viven con el VIH/SIDA, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, los inmigrantes y los refugiados”<sup>250</sup>.*

A nivel interno e institucional, el programa de austeridad tampoco fue exento de conflictos y oposiciones. El Consejo Económico Social portugués, en su análisis de la Propuesta del Presupuesto de Estado para el año de 2013, reconoció y advirtió para los efectos perjudiciales de las políticas adoptadas, señalando que *“es necesario pensar en un nuevo modelo de desarrollo, no solamente para enfrentar los problemas más inmediatos como el desempleo, sino también porque es fundamental el crecimiento de la economía para responder a problemas presentes, como el bajo nivel de vida de una parte substancial de la población, el elevado volumen de pobreza y de exclusión social, y las desigualdades sociales que debilitan la cohesión de una sociedad. (...) El CES señala el hecho de que Portugal es uno de los países que más está reduciendo el nivel de empleo y en el que la tasa de desempleo más ha subido. (...) La Propuesta consagra una reducción significativa del nivel de protección social y de los gastos sociales en general, siendo relevante señalar el elevado número de desempleados sin prestaciones de desempleo y la disminución del valor de las prestaciones por desempleo y por enfermedad. Sobre esto en particular, el CES llama la atención para los impactos negativos en el área de la discapacidad resultantes de los recortes en los gastos especialmente en los sectores de la salud y de la educación. (...) Sea como sea, el CES entiende que la Propuesta de OE irá determinar una recesión más profunda de la prevista, lo cual tendrá efectos en la reducción del nivel de empleo y en el agravamiento del desempleo, que seguramente será también bastante más elevado que los 16,4% previstos, con las previsibles consecuencias en materia presupuestaria resultantes de la reducción de receta y del crecimiento de las prestaciones sociales”<sup>251</sup>.*

<sup>250</sup> Carta dirigida a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de Mayo de 2012 (HRC/NONE/2012/76).

<sup>251</sup> Consejo Económico y Social portugués, “Parecer para a Proposta de Orçamento do Estado para 2013”, aprobado el 15 de noviembre de 2012 (disponible en <http://www.ces.pt/>). Este órgano está previsto en el artículo 92 de la Constitución de la República Portuguesa, y tiene como objetivo la promoción de la participación de los agentes económicos y sociales en los procesos decisorios de los órganos de soberanía, en materias socioeconómicas. Este organismo representa asimismo un espacio de dialogo entre el Gobierno y los representantes de la sociedad civil organizada. Para más información, <http://www.ces.pt/>.

El propio **Tribunal Constitucional** se involucró en intensas polémicas<sup>252</sup>, en el ámbito del análisis de la fiscalización preventiva de la constitucionalidad de algunas medidas de austeridad<sup>253</sup>. En 2010, este Tribunal rechazó la inconstitucionalidad de una medida de reducción de las remuneraciones de los trabajadores de la Administración Pública prevista en el Presupuesto de Estado de 2011, invocando la salvaguarda de un interés público, y llegando inclusive a afirmar que no le corresponde al Tribunal Constitucional “*inmiscuirse*” en el debate sobre las políticas a adoptar para la recuperación económica<sup>254</sup>. En el año siguiente, sin embargo, en sede de fiscalización preventiva de la propuesta de ley para el Presupuesto de 2012, el Tribunal declaró inconstitucional la suspensión de los subsidios de navidad y vacaciones de los trabajadores de la Administración Pública, afirmando ser “*evidente*” que esta reducción de los rendimientos de los trabajadores y pensionistas públicos, no aplicable a los privados, violaba los límites de la prohibición del exceso del principio de la proporcionalidad, agravada por su cúmulo con otras medidas, como la reducción del sueldo mensual, la creación de un impuesto adicional denominado “contribución extraordinaria de solidaridad” y el congelamiento de los sueldos y pensiones<sup>255</sup>. En esta decisión, sin embargo, el Tribunal decidió restringir los efectos de su declaración en el año en curso, y en una decisión polémica, no ordenó la invalidez de la medida considerada inconstitucional, invocando el interés público de excepcional relieve, dado el peligro de manutención del financiamiento internacional.

En la fiscalización preventiva de constitucionalidad del Presupuesto de Estado para 2013, sin embargo, el Tribunal asume una postura más firme en contra de la austeridad. En cuestión estaban la suspensión de los aguinaldos de los trabajadores, pensionistas y jubilados del sector público, y el impuesto extraordinario de “Contribución extraordinaria de solidaridad” de las pensiones. El Tribunal remarca el efecto agregado agravado de estas medidas con otras, como la reducción del pago de horas extraordinarias, la prohibición de valorizaciones remuneratorias en promociones o progresiones, la reducción de los subsidios de transporte y vivienda, y afirma ser constitucionalmente legítimo exigir el sacrificio del derecho de un acreedor en su totalidad, si es necesario para garantizar el derecho fundamental del pensionista a una supervivencia digna y con un mínimo de calidad. La Corte señaló que

<sup>252</sup> JORGE REIS NOVAIS, *Em Defesa do Tribunal Constitucional*, Editora Almedina, Coimbra, 2014; GONÇALO ALMEIDA RIBEIRO y LUIS PEREIRA COUTINHO, *O Tribunal Constitucional e a Crise*, Editora Almedina, Coimbra, 2014.

<sup>253</sup> El sistema de fiscalización de la constitucionalidad portugués es muy amplio y completo, incluyendo mecanismos de fiscalización difusa (realizada por todos los tribunales del sistema judicial) y concentrada (realizada por el Tribunal Constitucional), abstracta (de la norma) y concreta (de la aplicación e interpretación en el caso concreto), preventiva (anterior a la entrada en vigencia de la norma) y sucesiva (durante su vigencia). Ver JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional. Tomo VI: Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005. Sobre el contenido constitucional en materia de derechos fundamentales en la Constitución Portuguesa, J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada. Volume I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

<sup>254</sup> Sentencia 396/2011 del Tribunal Constitucional (todas las sentencias del Tribunal Constitucional están disponibles en <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

<sup>255</sup> Sentencia 353/2012 del Tribunal Constitucional.

se impone al legislador nacional la adopción de un criterio de proporcionalidad en la distribución de costos del conflicto<sup>256</sup>.

El Tribunal afirmó que el paso el tiempo implica una exigencia acrecida al legislador en el sentido de encontrar alternativas posibles de aumento de las recetas y reducción de los costos, y que la imposición de sacrificios más intensos a los trabajadores que ejercen funciones públicas viola el principio de igualdad y proporcionalidad. El Tribunal acepta la posibilidad de reducción de las pensiones y sueldos (que no considera irreductibles), pero reconoció un derecho a una supervivencia mínimamente digna o a un mínimo de supervivencia, fundado en el principio constitucional de la dignidad de la persona humana y en el derecho a la seguridad social, y estableciendo el valor del sueldo mínimo nacional como patrón referencia. Entiende así que, en la medida en que las medidas de austeridad afecten rendimientos próximos de este valor o peligren su irreductibilidad, existe una **violación del derecho a una supervivencia mínimamente digna**<sup>257</sup>.

Los constitucionalistas portugueses GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA<sup>258</sup> van más lejos que el Tribunal Constitucional, afirmando la existencia de un “*derecho a una existencia digna (y no a una ‘supervivencia mínimamente digna’), postulado por varios derechos principios nucleares, como el principio de la dignidad humana y el derecho al desarrollo de la personalidad*”. Los *founding fathers* de la Constitución portuguesa entienden que “*el derecho a una existencia digna es un social autónomo, que no puede ni debe ser disuelto en otros derechos fundamentales. (...) Se trata de un derecho de la persona a recursos y prestaciones indispensables para vivir conforme a la dignidad humana. Dada su esencialidad, hasta para la garantía del derecho a la vida, el derecho a una prestación pública que garantice a los más vulnerables una existencia mínimamente digna debe ser considerado un derecho positivo, inmediatamente vinculante y justiciable*”<sup>259</sup>.

Noción similar al derecho a una existencia digna como derecho social autónomo, es el derecho fundamental al mínimo vital, desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia en su jurisprudencia desde 1992<sup>260</sup>, que corresponde al derecho de toda la persona a

<sup>256</sup> Sentencia 187/2013, del Tribunal Constitucional, párr. 57.

<sup>257</sup> El núcleo esencial de la garantía de una existencia digna, inherente al respecto por la dignidad de la persona humana, ha sido considerado, de forma reiterada y constante, por referencia al valor del sueldo mínimo nacional, considerado “*la remuneración básica estrictamente indispensable para satisfacer las necesidades impuestas por la supervivencia digna del trabajador*”. Este valor “*fue concebido como el mínimo de los mínimos y no puede ser, de ninguna forma, reducido, sea cual sea el motivo*” (Sentencia 62/2002). V. también, sobre el derecho a la sobrevivencia digna y la relación con el valor de sueldo mínimo nacional, Sentencia 232/91 (sobre la actualización de pensiones por accidentes de trabajo), y Sentencias 62/02, 349/91, 411/93, 318/99 y 177/02 (sobre la inembargabilidad de ciertas prestaciones sociales). Ver también Sentencia 509/02, en la que el Tribunal Constitucional reconoce no solamente la dimensión negativa de este derecho, sino también un derecho a prestaciones positivas de Estado.

<sup>258</sup> Ambos “*founding fathers*” de la Constitución de la República Portuguesa.

<sup>259</sup> GOMES CANOTILHO y MOREIRA *Constituição da República Anotada*, p. 818.

<sup>260</sup> Sentencia T-426 de 1992, de la Corte Constitucional de Colombia. En este caso, el demandante era un señor de 70 años que no había recibido siquiera respuesta del Estado relativa al pago de su pensión. Había perdido su vivienda, por no tener como sustentarla, no tenía ningún medio de subsistencia y requería una operación médica

condiciones mínimas de subsistencia, estrechamente vinculado con derechos como el derecho a la vida, a la salud, al trabajo, a la asistencia y seguridad social. *“Este derecho fundamental innominado [al mínimo vital], construido a partir de la interpretación sistemática de la Constitución, tuvo su origen remoto en el concepto afín, Existenzminimum o “mínimo existencial” acuñado por la jurisprudencia administrativa alemana en la época de la posguerra. Su propósito es, y ha sido, proteger a las personas cuando el incumplimiento de sus derechos sociales amenaza con causarle una lesión severa a su derecho a la dignidad o a la vida”*<sup>261</sup>.

Existen varias disposiciones en el derecho internacional de derechos humanos que fundamentan un derecho humano al mínimo vital: la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho de toda persona que trabaja a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure a sí y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, completada, en caso necesario, con otros medios de protección social; y el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, en particular, el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad<sup>262</sup>.

También el PIDESC prevé el derecho de toda la persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren una remuneración equitativa e igual y condiciones de existencia dignas para sí y sus familias; y, más expresamente, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Las normas y los fundamentos jurídicos para la protección de condiciones de existencia digna existen y están vigentes: es su aplicación práctica el elemento problemático. Las experiencias constitucionales descritas son, en ese sentido, ejemplos claros y valiosos de **justiciabilidad de los derechos humanos**, y en particular de derechos humanos sociales. JULIETA LEMAITRE, refiriéndose en particular a la jurisprudencia colombiana, salienta el mérito de estas experiencias: *“Este tipo de experimento institucional puede parecer como un desarrollo menor en la lucha contra la pobreza, comparado con los grandes debates*

---

urgente para no perder la vista, la cual no podía pagar sin la pensión. La Corte concedió las pretensiones de su demanda considerando que había una violación al derecho fundamental innominado al mínimo vital. En los años que siguieron a esta demanda, la Corte ha fallado favorablemente cientos de casos similares, desarrollando una jurisprudencia sólida sobre la justiciabilidad de los derechos sociales en ciertas circunstancias.

<sup>261</sup> RODOLFO ARANGO y JULIETA LEMAITRE RIPOLL, *Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital*, Estudios Ocasionales del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2002, p. 2 (publicado online en <https://did.uniandes.edu.co>). LEMAITRE RIPOLL, “El Coronel sí tiene quien le escriba: la protección judicial del derecho al mínimo vital en Colombia”. Sobre el desarrollo jurisprudencial de dicho derecho sobre la Constitución Portuguesa, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “O Ordenamento Constitucional Português e a Garantia de um Nível Mínimo de Subsistência”, *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 1097 y ss.

<sup>262</sup> Artículos 23/3 y 25/1.

*filosóficos y políticos sobre las obligaciones del Estado. Sin embargo dichos debates dejan de lado el hecho central de la ineficacia del derecho (...). La ineficacia no es un problema coyuntural que se resolverá con el paso del tiempo, sino que está en el meollo mismo del diseño institucional, y permite mantener el status quo de injusticia al tiempo que se apropia del discurso internacional de moda –cualquiera que sea- sobre las obligaciones del Estado”*

263

La problemática de la justiciabilidad es un aspecto realmente central para la protección de los derechos humanos. La justiciabilidad de los derechos humanos sociales – que podría haber frenado el programa de austeridad en muchos aspectos, en sede de fiscalización preventiva de constitucionalidad, por cuenta del amplio conjunto de derechos humanos sociales previstos en la Constitución portuguesa, y de la recepción directa del derecho internacional de derechos humanos – no es, como vimos, ni pacífica, ni mayoritaria, sino más bien profundamente problemática. Las principales objeciones a la justiciabilidad de los derechos humanos sociales parten de los prejuicios conceptuales resumidamente descritos en el capítulo anterior: la concepción de los derechos sociales como naturalmente prestacionales y costosos, la indeterminación exclusiva de su contenido normativo como espacio de libre conformación de políticas públicas, la irremediable incompatibilidad de su reclamo judicial con la naturaleza de las funciones de los órganos judiciales mismos, por incapacidad técnica y legitimidad democrática e institucional, en fin.

El debate primario subyacente a la cuestión del impacto de la austeridad en los derechos humanos es, así, el de la emancipación de los derechos humanos sociales, hacia la consolidación de su adecuada y debida tutela. Por otras palabras, el primer paso del análisis de la austeridad bajo una perspectiva de derechos humanos consiste en reconocer que son particularmente afectados los derechos de naturaleza económica y social - y entender porqué.

El análisis del marco teórico de la austeridad nos llevó a la conclusión de que a ella corresponde una racionalidad global de trazo neoliberal. Sus dogmas se ejecutan, entre otras pautas, en políticas de eliminación o fuerte restricción de todo tipo del rol social del Estado, como la protección del empleo, el sistema nacional de salud, la educación pública y el sistema de seguridad social, perjudicando directa y gravemente el acceso a estos servicios, su calidad y suficiencia. La estructura de Bienestar y la función social del Estado cumplen una tarea de protección social que se corresponde con muchos de los derechos humanos sociales reconocidos y protegidos internacionalmente.

---

<sup>263</sup> LEMAITRE RIPOLL, “El Coronel sí tiene quien le escriba: la protección judicial del derecho al mínimo vital en Colombia”. Ver nota 192, recordando que también NORBERTO BOBBIO había referido esta cuestión: “*El problema fundamental de los derechos humanos, hoy, no es tanto justificarlos, sino protegerlos. (...) El problema con el que nos deparamos no es filosófico, sino jurídico y, en un sentido amplio, político. No se trata de saber cuales y cuantos son esos derechos, cual es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cual es la forma más segura de garantizarlos, para impedir que, a pesar de las solemnes declaraciones, ellos sigan siendo continuamente violados*”.

Los derechos humanos sociales no son restringidos eliminados tras un examen exhaustivo de todas las necesidades en juego en confronto con los recursos disponibles, sino porque son ideológicamente considerados por los defensores de la austeridad como privilegios concedidos en la medida de la abundancia económica y retirados ante la amenaza de la misma. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales son considerados no exactamente como derechos, sino más bien como políticas públicas condicionadas por un determinado desarrollo económico y buena voluntad gubernativa, concedidos a penas en la medida de la capacidad y estratégica económica. Al contrario, los derechos de naturaleza civil y política son intangibles, irrenunciables e innegociables - ni siquiera con la Troika! Los DESC no son asumidos como derechos, sino como extras o bonus; no son debidos, sino concedidos; no obligan, sino permiten<sup>264</sup>.

Esta visión es profundamente incorrecta, y es urgente rechazar definitivamente la naturaleza relativista o “posibilista” (“si se puede” o “dentro de lo posible”) de los derechos sociales, y reivindicar su valor de derecho humano. Estados que, como Portugal, ratificaron el PIDESC y diversos otros tratados internacionales de derecho humanos sociales, asumieron verdaderas obligaciones jurídicas y no meras declaraciones de buenas intenciones, con lo cual están, permítase la redundancia, jurídicamente vinculados a cumplirlas. Tales obligaciones imponen no solamente la adecuación del derecho interno, sino también la adecuación de cualquier medida posterior. Así mismo, las medidas de austeridad, como cualquier otra, deben necesariamente conjugarse con las obligaciones de derechos humanos vigentes respecto al Estado en cuestión. Por otras palabras: independientemente de los principios ideológicos, e incluso de las diferencias ideológicas asumidas en el debate por los derechos humanos sociales, un punto es innegable; los derechos humanos no son (solamente) una opción ideológica, y los Estados sí asumieron obligaciones jurídicas en este campo, por lo que responden por la violación de derechos humanos, en el caso, de naturaleza económica y social, como primeros y principales responsables por su garantía y cumplimiento<sup>265</sup>.

El Comité DESC afirma, a este propósito, justamente la **neutralidad política y económica del PIDESC**: “*El Comité observa que el compromiso de adoptar medidas (...) ni exige ni excluye que cualquier tipo específico de gobierno o de sistema económico pueda ser*

<sup>264</sup> “[U]nless human rights are recognized as rights, and their promotion is conducted with a conscious view to the entitlement aspect of rights, the positive results of the social, economic, cultural, civil and political conditions remain mere ‘goods’ which may be removed by the same actors that provided the ‘goods’ in the first place”, SIA SPILIOPOULOU ÅKERMARK, “International Development Institutions: the World Bank and the International Monetary Fund”, *Economic, social and cultural Rights - A Textbook*, EIDE, KRAUSE y ROSAS, p. 515 y siguientes.

<sup>265</sup> “The responsibility for implementing human rights is universal and concerns all – state and non-state – actors whose activities may affect people’s lives. The primary responsibilities and obligations in the field of domestic human rights enjoyment, however, remain with the State: States cannot ‘delegate’ human rights obligations to, for instance, international institutions and relieve themselves of these obligations”. WILLEM VAN GENUGTEN, “Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights”, párr. 5, disponible en <http://papers.ssrn.com> (y parte de la publicación *World Bank, IMF and Human Rights*, WILLEM VAN GENUGTEN, PAUL HUNT y SUSAN MATHEWS, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003, p. 247-255). V. también KRAJEWSKI, “Human rights and austerity programmes”, p. 6 (“III. Obligated entities: Who is bound by human rights”).

*utilizado como vehículo para la adopción de las medidas de que se trata, con la única salvedad de que todos los derechos humanos se respeten en consecuencia. Así pues, en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el Pacto es neutral y no cabe describir lealmente sus principios como basados exclusivamente en la necesidad o conveniencia de un sistema socialista o capitalista, o de una economía mixta, de planificación centralizada o basada en el laissez-faire, o en ningún otro tipo de planteamiento específico”<sup>266</sup>.*

La cuestión de compatibilidad de las opciones estructurales e ideológicas del Estado con los derechos humanos reviste tremenda importancia. La neutralidad defendida por el Comité significa que el contenido político-ideológico de las medidas de austeridad - identificadas con una racionalidad neoliberal con las características reconocidas y enunciadas - es compatible con el PIDESC<sup>267</sup>? Es fundamental cuestionar si todos los modelos ideológicos políticos y económicos son legítimos – o igualmente legítimos - bajo una perspectiva de derechos humanos, y someter a minucioso examen la capacidad de tales modelos de satisfacer los derechos humanos, en particular los derechos humanos sociales, reconociendo que algunos modelos implican, por su naturaleza o características fundamentales, dificultades u obstáculos acrecidos a su tutela.

A este respecto, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales para el goce de los derechos humanos, sobre todo los DESC, afirmó en los Principios Rectores sobre Deuda Externa y Derechos humanos: *“Los acreedores no deberían imponer como condición de los préstamos o del alivio de la deuda la aplicación de políticas como la privatización, la capitalización, la liberalización del comercio, la desregulación de las inversiones o la liberalización del sector financiero”*; y agrega: *“Los Estados acreedores y las instituciones financieras internacionales no deben aprovechar las crisis económicas, financieras o relacionadas con la deuda externa para imponer reformas estructurales en los Estados deudores”<sup>268</sup>.*

---

<sup>266</sup> Observación General 3 del Comité DESC, párr. 8.

<sup>267</sup> BOJAN BUGARIC, “Europe against the left? On legal limits to progressive politics”, sobre la nueva “constitución económica” europea, impuesta por la austeridad (publicado online en <http://papers.ssrn.com>): *“The politics of fiscal austerity will transform Europe's political economy in the long term, strengthening the neoliberal ideas of limited government and loosely regulated markets while simultaneously precluding any alternative social-democratic framework. The politics of strict austerity has profound constitutional implications for the EU legal order. It represents nothing less than a fundamental transformation of the economic constitution”*. V. también LARRY CATÁ BACKER, “Ideologies of globalization and sovereign debt: Cuba and the IMF”, un interesante trabajo en donde el autor analiza comparativamente dos paradigmas opuestos de perspectiva sobre la deuda soberana: el dominante, firmemente fundada en derecho privado, que defiende que el crecimiento solamente es posible en una economía global de libre comercio, privatizaciones y macroestabilidad (representada por el FMI), y según el cual el incumplimiento del Estado en el pago debe ser encarado como el de una empresa; y el paradigma opuesto, anti-corporativo y fundado en principios de derecho público y en la subordinación de la economía y de los mercados al control político y a su actividad de planificación de políticas públicas estatales. Publicación de 2006, igualmente disponible en <http://papers.ssrn.com>.

<sup>268</sup> Informe “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos” del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephass Lumina, párr. 77 y 80 (A/HRC/20/23). En 2004, la extinta Comisión de Derechos Humanos CATARINA SARAIVA LIMA

El mismo Experto advirtió, en el ámbito de su informe sobre la misión realizada en Grecia en 2013: *“Preocupa al Experto Independiente que muchas de las empresas decididas privatizar proveen servicios públicos esenciales, como agua y saneamiento, transportes y energía, y es probable un aumento significativo de las tasas del uso de estos servicios después de la privatización, con un impacto negativo potencial en el disfrute de los derechos básicos. Consecuentemente, el Experto considera que la privatización debe ser considerada con mucha precaución y sensibilidad respecto a los derechos de la población”*<sup>269</sup>.

La neutralidad del derecho internacional de los derechos humano en lo que respecta a sistemas políticos y económicos es una afirmación más diplomática que funcional. Nada es neutral. Los derechos humanos y, en particular, los derechos humanos sociales, no son neutrales, sino que constituyen una construcción ética particular, que deriva en la creación de nuevas funciones estatales, perfectamente delimitadas y proyectadas. En este sentido, los derechos humanos también son un modelo, no solamente de Estado, sino de sociedad y de Humanidad, fundado en la dignidad humana, superior a todos los relativismos reivindicados, políticos, económicos, culturales, religiosos u otros.

En ese sentido, los derechos humanos deben ser reconocidos como límites a todos ellos. Si determinado modelo económico o político viola, dificultan o imposibilita en la práctica, el goce de los derechos humanos, la neutralidad diplomáticamente afirmada por el Comité DESC debe ser reinterpretada; una perspectiva pro persona limita, en mayor medida que la admitida por el Comité, la soberanía de los Estados, de los intereses, de las instituciones y de las ideologías, en beneficio de los hombres y de las mujeres, cuyos derechos están siendo “ideológicamente” obstaculizados, postergados o directamente violados.

En esa medida, este posicionamiento político-económico según el cual los gastos con los derechos humanos sociales son condicionales o incluso no deseables para el desarrollo “libre” de la economía y de la sociedad, no es admisible, en la medida en que no reconoce los derechos sociales como verdaderos derechos humanos.

Tal opción político-económica viola además otro principio fundamental del Derecho Internacional de los derechos humanos el de la indivisibilidad e interdependencia de los mismos. Este principio, afirmado en diversos tratados, conferencias e informes internacionales de derechos humanos, niega la dicotomía radical entre clases de derechos humanos y significa que no es posible lograr el goce de unos sin el goce de otros, pues todos

---

solicitó al Experto independiente sobre las políticas de reforma económica que preparara “*directrices generales para que las sigan los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pago de la deuda y reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa, para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socavan las obligaciones contraídas respecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales*” (Resolución 2004/18). El actual Consejo de Derechos Humanos aprobó en 2012 los “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos” (A/HRC/RES/20/10). Más información sobre este asunto en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/IEDebt/Pages/GuidingPrinciples.aspx>

<sup>269</sup> Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephias Lumina – Misión a Grecia (A/HRC/25/50/Add.1), párr. 31.



son indispensables para la protección y realización de la dignidad humana, y ninguno se sobrepone a los demás<sup>270</sup>.

Así, si las líneas estructurales de la austeridad restringen o limitan el goce efectivo de derechos humanos - en el caso, derechos humanos sociales -, entonces la austeridad no es tolerada o admitida por el PIDESC bajo un criterio de artificial neutralidad. Todas las personas tienen derecho a que sea establecido un orden social e internacional en el que los derechos humanos se hagan plenamente efectivos<sup>271</sup>. Esta afirmación es, en sí misma, una reivindicación.

Esto no significa, por ejemplo, que las privatizaciones, incluso de bienes y servicios fundamentales, constituyan, *per se*, una violación de derechos humanos. Los Estados, aunque sean los principales titulares de las obligaciones de derechos humanos, no tienen necesariamente de proveer directamente y por sí mismos los servicios y bienes necesarios a la satisfacción de los derechos sociales. Esta afirmación es de particular relevancia en un contexto de austeridad, en el cual, como ya analizado, hay una tendencia para la privatización de los servicios públicos. El Estado puede garantizar y proteger el derecho a través de una responsable reglamentación y supervisión del suministro o provisión de bienes por privados - por ejemplo, la educación, la salud o el suministro de bienes como agua o energía -, asegurándose, en particular cuando el servicio en cuestión no sea prestado por el sector público, que es efectivo el acceso a todos, incluyendo los grupos en situación de vulnerabilidad o marginalidad, ya sea acceso físico, económico, u otro; en otras palabras, un acceso real. En este sentido, los Estados deben *“controlar a los suministradores privados mediante un sistema regulatorio eficiente y efectivo que incluya una supervisión independiente y sanciones en caso de incumplimiento”*<sup>272</sup>.

De igual forma, tampoco es perentoriamente prohibido el establecimiento de un precio en los bienes y servicios que visen garantizar los derechos sociales. Los Estados no están obligados a proporcionar de forma gratuita la educación, la salud u otros servicios y bienes similares, sino que deben garantizar que *“las instalaciones, los bienes y los servicios requeridos para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales están a precios asequibles. Eso significa que los costos directos e indirectos de la vivienda, la alimentación, el agua, el saneamiento, la salud o la educación no deben impedir que una persona acceda a tales servicios y que no deben poner en peligro su capacidad de disfrutar de otros*

---

<sup>270</sup> Sobre esta perspectiva holística de los derechos, Nelson Mandela afirmó, en un célebre discurso: *“Debemos enfrentar el problema de la pobreza, de la necesidad, de la privación y de la inequidad de acuerdo con los estándares internacionales que reconocen la indivisibilidad de los derechos humanos. El derecho al voto, sin alimento, abrigo y cuidados de salud, crearán la apariencia de igualdad y justicia, mientras la desigualdad se consolida. No queremos libertad sin pan ni queremos pan sin libertad”*. Discurso proclamado el 1 de agosto de 1993, en la Soochow University, Taiwan. V. también Proclamación de Teherán, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1969; Declaración de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en 1993; Observación General 2 del Comité DESC, “Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto)”, 1990, párr. 6.

<sup>271</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 28.

<sup>272</sup> “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, pregunta 14 (*“Prohíben los derechos económicos, sociales y culturales el suministro privado de bienes y servicios esenciales?”*).

*derechos*”<sup>273</sup>. Está claro, también, que la obligación de garantizar el acceso real de los derechos en cuestión puede exigir la gratuidad o, por lo menos, subvención en beneficio de determinados individuos o grupos en situación de especial vulnerabilidad: los encargos con tales servicios deben ser asequibles y no deben afectar de forma inequitativa los hogares más pobres.

La problemática del impacto severo de las políticas de respuesta a crisis económicas en las condiciones de vida de la población no es nueva: ya en 1987, UNICEF había preparado y publicado un importante estudio denominado “Ajuste con Rostro Humano”<sup>274</sup>, reconociendo el impacto de las políticas de recuperación y ajuste económico, en especial los recortes en cantidad y calidad de los servicios sociales básicos, en las condiciones de vida de la población y en particular las familias vulnerables y la infancia. Dicho estudio – en el que analiza la experiencia de varios países y formula propuestas alternativas de “ajuste” más “humano”<sup>275</sup> – denuncia que, mientras las grandes preocupaciones económicas se enfocan en cuestiones como la recesión, la inflación, el déficit, y la formulación y aplicación de políticas de “ajuste”, queda desatendido el deterioro de las condiciones socio-económicas y el acceso a los servicios básicos mínimos por gran parte de las poblaciones.

En 2010, la misma organización abrió un foro internacional en línea entre más de una centena de representantes de la academia y la sociedad civil de todo el mundo, para retomar el debate sobre la naturaleza de la crisis y las respuestas políticas alternativas para una recuperación con “rostro humano”. El nuevo informe resultante de este foro, publicado en 2013 con el título “Por una recuperación con rostro humano”, señala que *“cualquier medida que tenga directa o indirectamente un efecto negativo sobre el acceso y ejercicio de los derechos humanos individuales contribuye al riesgo de violar las normas internacionales acordadas. Entre las medidas de ajuste estructural y austeridad fiscal más frecuentes se encuentran: las reducciones drásticas del gasto público esencial para la plena realización de derechos fundamentales, como los relacionados con los servicios básicos de salud y educación, la seguridad alimentaria y el acceso a una vivienda digna; los recortes de la financiación de los sistemas quienes, a pesar de no tener responsabilidad alguna en el origen de la crisis continúan soportando una parte considerable y desproporcionada de sus impactos más negativos. Por consiguiente, el marco normativo de los derechos humanos debe orientar también el debate sobre la recuperación y la salida de la crisis, aparte de la consolidación fiscal a corto plazo, con el fin de avanzar hacia la reducción de las privaciones y la pobreza, así como la erradicación de los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos básicos. (...) La política económica - porque afecta a menudo de forma*

---

<sup>273</sup> “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, pregunta 11 (“Obligan los derechos económicos, sociales y culturales a los gobiernos a proporcionar bienes y servicios de manera gratuita?”).

<sup>274</sup> “Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento”, UNICEF, 1987 (2 vols.).

<sup>275</sup> “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, pregunta 11 (“Obligan los derechos económicos, sociales y culturales a los gobiernos a proporcionar bienes y servicios de manera gratuita?”).

*crítica a las condiciones de vida de las personas- debe formar parte de la agenda internacional de derechos humanos (...). [Las] medidas de austeridad representan barreras significativas para el ejercicio de los derechos humanos, en especial de los pobres y vulnerables”<sup>276</sup>.*

Urge, entonces, analizar si, y de qué forma concreta, las políticas de austeridad obstaculizan, postergan, restringen o limitan – en una palabra, violan – las obligaciones jurídicas de los Estados en materia de derechos humanos sociales.

En primer lugar debe ser delimitado el contenido normativo de los derechos humanos sociales, ejercicio ilustrado por el punto 3 de la Segunda Parte, en el que se analizan brevemente las obligaciones derivadas de los derechos a la salud y a la seguridad social. Los Comités creados por los tratados internacionales y responsables por la supervisión de su cumplimiento, representan una ayuda valiosa en la interpretación y concretización del contenido normativo de los derechos que caen bajo su competencia, en particular a través de sus Observaciones Generales.

La constatación de que no es efectivo el goce de los derechos humanos sociales, en todos o algunos de sus componentes, no es suficiente para concluir por su violación por los Estados. Como analizado en la Segunda Parte, el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos sociales previstos en el Pacto por parte del Estado se analiza por referencia a criterios determinados, como la progresividad o la disponibilidad de los recursos.

Es esencial señalar que la progresividad y la disponibilidad de los recursos no deben ser interpretados como espacios de permisividad, sino de obligación: los Estados *tienen* que avanzar progresivamente en el cumplimiento de los derechos, y *tienen* que utilizar, a ese fin, todos los recursos disponibles.

Los Principios Rectores sobre Deuda Externa y Derechos Humanos no solamente reafirman el mandato de **progresividad**, sino que también remarcan la presunción de **prohibición de regresividad**: “*Los Estados tienen la obligación de evitar las medidas regresivas, es decir, toda acción deliberada que tenga como efecto la obstaculización de los avances en los derechos económicos, sociales y culturales y que, por tanto, dificulte la realización continua de esos derechos. (...) Los Estados deben asegurarse de que los derechos y obligaciones originados en la deuda externa, en particular la obligación de devolver la deuda externa, no llevan a la adopción deliberada de medidas regresivas*”<sup>277</sup>.

En este sentido, las medidas de austeridad – no restan dudas – *violan* la obligación de progresividad, no solamente por ausencia de progreso sino también, y principalmente, por el fuerte retroceso que representan. Así, la medida de reducción de la duración máxima del período cubierto por subsidio de desempleo, así como del respectivo montante, constituye un retroceso del derecho a la seguridad social; la imposición de un impuesto extraordinario a

---

<sup>276</sup> Informe “Por una recuperación con rostro humano. La infancia y las familias vulnerables, en el epicentro de la crisis global”, UNICEF, 2013 (disponible en <http://www.unicef.es>).

<sup>277</sup> “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, párr. 19 y 20.

sueldos y pensiones con valores próximos del sueldo mínimo nacional constituye un grave retroceso en el derecho a un nivel de vida adecuado; las tasas de salud no son, *per se*, prohibidas, pero el aumento para el doble de su valor constituye una medida deliberada y fuertemente regresiva.

Muy recientemente en 2016, el Comité DESC afirmó, en una Declaración específica sobre Deuda Pública y Medidas de Austeridad: *“Todo Estado parte que aspire a recibir asistencia financiera debe tener presente que toda condición injustificable impuesta en la concesión de un préstamo que obligue al Estado a adoptar medidas regresivas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales constituirá una violación del Pacto”*<sup>278</sup>. El Comité señala, sin embargo, que si la adopción de medidas regresivas resulta inevitable, estas deben ser necesarias y proporcionadas, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o el hecho de no actuar resultaría más perjudicial para el ejercicio de los derechos sociales. Además, se deben mantener en vigor únicamente en la medida de lo necesario; no deben causar discriminación; deben mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de forma desproporcionada; y no deben afectar el contenido básico mínimo de los derechos humanos sociales.

El Comité afirma que, si los Estados adoptan medidas regresivas en un contexto de austeridad, es necesario evaluar: si hubo una justificación razonable de las medidas; si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; si en el examen de las medidas y alternativas propuestas hubo una verdadera participación de los grupos afectados; si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho social en cuestión o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en esa materia, o si se priva a algún individuo o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de tal derecho; y si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional. Solo una respuesta positiva a todas estas cuestiones permitirá contrariar la presunción de prohibición de adopción de medidas regresivas.

Además, el Comité DESC ya había afirmado, como referido en la Segunda Parte, que la invocación de la **insuficiencia de recursos** por el Estado, como justificativo de la adopción de medidas regresivas, debería pasar un *test* de legitimidad según el nivel de desarrollo del país, la gravedad de la infracción, la situación económica del país al momento de la adopción de las medidas en cuestión, en particular si el país atraviesa una recesión económica, la existencia de otras necesidades importantes (como un desastre natural o un conflicto armado), la consideración de opciones y alternativas de bajo costo, y el recurso a cooperación y asistencia internacional.

Uno de los límites invocados por el Comité para la adopción de medidas regresivas, y fundamental para el análisis del cumplimiento o violación de los derechos humanos sociales es el cumplimiento de las obligaciones básicas o mínimas de cada derecho, un límite

---

<sup>278</sup> Declaración “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” del Comité DESC, de 22 de Julio d 2016, párr. 4 (E/C.12/2016/1).

insuperable que no puede ceder ni siquiera bajo un criterio de progresividad. El Experto Independiente sobre Deuda Externa y Derechos Humanos afirma, en la misma línea, que *“Todo el Estado tiene la obligación de velar por el ejercicio de, por lo menos, los niveles esenciales mínimos de cada derecho económico, social y cultural”*, y debe *“velar por que los derechos y las obligaciones originados en un acuerdo o arreglo sobre la deuda externa, en particular la obligación de amortizar la deuda externa, no sean incompatibles con sus obligaciones mínimas respecto de esos derechos”*<sup>279</sup>.

El aumento del valor de las tasas de acceso al Sistema Nacional de Salud para el doble y la eliminación de varias categorías de exención de pago de esas tasas, por ejemplo, pueden constituir una violación del derecho la salud, pues tienen la capacidad de impedir el acceso a los centros, bienes y servicios de salud por los grupos económicamente más vulnerables, quienes ya sufren el efecto agravado por los efectos de la crisis y por la implementación de otras medidas de austeridad. También el aumento significativo de servicios básicos como la energía eléctrica o el gas, esenciales para el contenido mínimo de una vivienda adecuada, pueden dejar sin suministro a varias familias que no tengan la capacidad para soportar tales costos. Los recortes de los sueldos, pensiones y jubilaciones, así como la aplicación de un impuesto extraordinario, tienen la potencialidad de constituir violación del derecho a una remuneración mínima suficiente para garantizar un nivel de vida adecuado.

El Comité DESC exige que, tal como la adopción de medidas deliberadamente regresivas, la no garantía de los niveles más básicos y mínimos de los derechos sociales por motivo de insuficiencia de recursos sea justificada por un examen exhaustivo de todos los recursos disponibles, su insuficiencia y la ponderación de todas las alternativas posibles por referencia a la totalidad de los derechos.

Otro límite a la adopción de medidas regresivas es la **prohibición de discriminación**, directa o indirecta. Esta restricción a las políticas regresivas tiene un valor fundamental, ya que responde a la preocupación por los grupos más vulnerables, que sufren un impacto agravado con la implementación de las medidas de austeridad, y a la necesidad de mitigar las desigualdades que tienden a agudizarse en tiempos de crisis. La prohibición de discriminación – como principio general y como derecho humano – es el mecanismo de garantía de que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados, cuyo acceso a los bienes y servicios básicos de derechos sociales sufre particular riesgo, no se vean afectados de forma desproporcionada. Así, si son adoptadas medidas de austeridad que no tengan en cuenta las desigualdades reales que de ellas resultan, y no se hagan acompañar de excepciones y garantías que salvaguarden el disfrute por los grupos más vulnerables de los derechos sociales, en sus elementos mínimos, estas medidas constituirán una violación del principio y derecho de no discriminación. Así, por ejemplo, la medida de aumento del valor de las tasas de acceso al Sistema Nacional de Salud para el doble puede constituir una forma de discriminación indirecta – sobretodo, acompañada por la reformulación de la categoría de

---

<sup>279</sup> “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, párr. 17 y 18.

exención de los más desfavorecidos de pago de estas tasas, en términos tales que excluyeron a varios beneficiarios.

En 2014, el Comité DESC emitió un informe de Observaciones sobre Portugal, y se pronunció sobre las obligaciones del Estado en el contexto de la crisis económica, invocando justamente esta necesidad de adoptar medidas de salvaguarda de los grupos más vulnerables. En este informe, afirma: *“El Comité advierte con preocupación que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado para mitigar el impacto económico y social de las medidas de austeridad (...), la crisis económica y financiera tuvo un impacto adverso en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de gran parte de la población, en particular, lo derechos al trabajo, a la seguridad social a la vivienda, a la salud y a la educación. Las medidas que visaban específicamente individuos y grupos desfavorecidos y marginados no fueron suficientes para protegerlos adecuadamente de las consecuencias de la crisis”*<sup>280</sup>.

A pesar del tono conservador del Comité DESC en esta afirmación - atribuyendo el impacto negativo en los derechos sociales a la crisis económica, sin problematizar expresamente el impacto de la austeridad en si misma -, el Comité detalla algunos factores de preocupación con los grupos e individuos desfavorecidos, señalando el congelamiento del índice de apoyos sociales, en el que se basan las prestaciones sociales, como parte de las medidas de austeridad, y la insuficiencia de estas prestaciones para garantizar a los beneficiarios y sus familias un nivel adecuado de vida. El Comité advierte, en particular, el aumento de la población en riesgo de pobreza en 2012, y el elevado nivel de desigualdad de rendimientos<sup>281</sup>.

El Experto Independiente sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos fue, sin embargo, bastante más asertivo, en su informe sobre su misión a Grecia, en 2013, y afirmó expresamente la relación directa – y muchas veces “incompatible” - de las medidas de austeridad con los derechos humanos sociales: *“Las políticas de austeridad y otras políticas de ajuste económico suscitan importantes preocupaciones respecto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, porque son muchas veces incompatibles con las obligaciones de los Estados en adoptar medidas para su realización progresiva, y evitar medidas deliberadas regresivas, en particular, aquellas incompatibles con las obligaciones básicas de cada derecho y el deber de los Estados de utilizar todos los recursos disponibles para satisfacer, con prioridad, esas obligaciones mínimas”*<sup>282</sup>.

Es interesante analizar las conclusiones del Experto Independiente sobre el caso de austeridad de Grecia – el caso más simbólico de la austeridad de la actualidad –, ya que el Comité DESC fue mucho más comedido y genérico en su informe sobre Portugal. CEPHAS LUMINA denuncia que los costos económicos y sociales del programa de ajuste fueron substanciales, destacando expresamente que *“las medidas implementadas como parte del ajuste, en particular los despidos y los cortes de sueldos y pensiones, tuvieron el efecto*

<sup>280</sup> Observaciones Finales sobre el cuarto informe periódico de Portugal, Comité DESC (E/C.12/PRT/CO/4), párr. 6 (original en inglés).

<sup>281</sup> Observaciones Finales sobre Portugal, Comité DESC, párr. 14.

<sup>282</sup> Informe del Experto Independiente – Misión a Grecia, párr. 5.

*generalizado de comprometer las condiciones de vida de la población y el disfrute de los derechos humanos*”<sup>283</sup>. Veremos como las medidas denunciadas por este Experto son muy similares a las implementadas en Portugal.

El Experto Independiente destaca el derecho al trabajo, advirtiendo expresamente que las reformas relativas al mercado laboral implementadas en el ámbito del programa de ajuste griego fueron perjudiciales para el disfrute del derecho al trabajo. Los efectos de estas reformas combinadas con los cortes salariales y los aumentos de los impuestos resultaron en despidos masivos, en el deterioro de las condiciones de trabajo, en el aumento de la inseguridad en el empleo y generalización de la precariedad. Además, el rendimiento mínimo fue reducido al nivel de la línea de pobreza, perdiendo su función como mecanismo de combate a la misma. El Experto entiende, en este escenario, que es muy probable la violación de las obligaciones del Estado sobre el derecho al trabajo y a condiciones digna de trabajo.

Sobre el derecho a la seguridad social, el Experto denuncia medidas de austeridad como reducciones significativas en una serie de subsidios, como el subsidio de desempleo, las pensiones o los apoyos de familia. El parecer del Experto es incuestionable: el efecto acumulativo de las medidas griegas de austeridad de restricción y reducción de las pensiones constituyó una violación del derecho a la seguridad social. Todos los cortes en pensiones, reitera, tienen la potencialidad de provocar una degradación significativa del nivel y condiciones de vida de los pensionistas afectados, razón por la cual es fundamental asegurar un nivel suficiente de protección de los sectores más vulnerables de la población.

Relativamente al derecho a la salud, el Experto destacó los cortes presupuestarios en esta materia, los despidos en el sector, el aumento de tasas y copagos por los servicios de salud y el aumento de personas sin seguro de salud debido al aumento de desempleo, y su impacto negativo en la accesibilidad a cuidados de salud, particularmente por los más pobres. Denuncia expresamente, además, que las políticas griegas de austeridad fueron causa del resurgimiento de viejos problemas ya resueltos, como la reaparición de enfermedades erradicadas, debido a los cortes en algunos programas de salud, como el caso de la malaria. El acceso a medicamentos y tratamientos médicos, y al sistema público de salud en general, se volvió un problema. El Experto afirma expresamente que, aun reconociendo la necesidad de reforma del sistema de salud griego, los cortes masivos del presupuesto para la salud y la introducción de tasas resultaron en la imposibilidad por gran parte de la población de acceder a niveles mínimos esenciales del derecho a la salud, y constituyeron medidas regresivas<sup>284</sup>.

El Experto Independiente reitera, en este informe sobre Grecia, que los requisitos que deben cumplir las medidas regresivas: deben ser temporales y restrictas al período de crisis; deben ser estrictamente necesarias y proporcionales; deben ser no discriminatorias, y tomar en consideración toda las alternativas posibles, de modo a mitigar las desigualdades resultantes de la crisis; e identificar las obligaciones mínimas de los derechos sociales, o un piso mínimo de protección social, como desarrollado por la OIT, garantizando su protección

---

<sup>283</sup> Informe del Experto independiente - Misión a Grecia, párr. 40 y 4.

<sup>284</sup> Informe del Experto independiente - Misión a Grecia, párr. 60 y siguientes.

en todo momento<sup>285</sup>. Además, el Estado tiene el deber de demostrar que las medidas de austeridad fueron adoptadas solamente después de una consideración cuidadosa de otras alternativas menos restrictivas. *“Los Estados no pueden, asimismo, justificar las medidas de austeridad simplemente refiriéndose a la necesidad de alcanzar disciplina fiscal y ahorros; ellos deben demostrar porqué las medidas de austeridad fueron necesarias para la protección de la totalidad de los derechos sociales”*<sup>286</sup>.

El Experto examina además los derechos a la educación y a la vivienda digna, entre otros.

Las consideraciones del Experto Independiente sobre la deuda pública y las obligaciones financieras y su impacto en los derechos humanos, sobre el caso griego, se pueden aplicar al caso portugués, dadas sus similitudes. También en Portugal fueron implementadas políticas de flexibilización del mercado laboral, reducción de la protección del empleo, cortes salariales, aumento de impuestos y creación de impuestos extraordinarios, y despidos colectivos. Los Memorandos de Condicionalidad, en particular, establecieron expresamente la reforma del sistema de prestaciones de desempleo, del régimen de compensación por cesación del contrato de trabajo, del régimen de despidos, especificando las siguientes medidas de austeridad a implementar por las autoridades portuguesas: reducción de la duración máxima del subsidio de desempleo; reducción del valor del subsidios de desempleo; introducción de un perfil decreciente de las prestaciones durante el periodo de desempleo; reducción de la compensación por cesación del contrato de trabajo; flexibilización del régimen del despido individual con justa causa; extinción de la obligación de intento de transferencia para otro puesto de trabajo disponible previa al despido. Fueron además previstas e implementadas otras medidas con impacto en el derecho del trabajo, como la reducción de la retribución especial por la prestación de trabajo suplementar y la eliminación del descanso compensatorio del trabajo suplementar prestado. Finalmente, Portugal asumió la obligación de no realizar cualquier aumento del sueldo mínimo nacional durante la duración del programa de asistencia financiera. Todas estas medidas, agravadas por el contexto de crisis económica, justifican cuestionar, también, la *“muy probable violación de las obligaciones del Estado sobre el derecho al trabajo y a condiciones digna de trabajo”*.

En materia de salud, por ejemplo, también en Portugal fueron adoptadas medidas de profundos cortes presupuestarios y racionalización de gastos, como el aumento para el doble de las tasas de acceso al sistema público de salud, y reforma de las categorías de exención de las tasas<sup>287</sup>. En particular, entre 2010 y 2014, la asignación de recursos para el Ministerio de

<sup>285</sup> Informe del Experto independiente - Misión a Grecia, párr. 9.

<sup>286</sup> Informe del Experto independiente - Misión a Grecia, párr. 10.

<sup>287</sup> El Observatorio Portugués de los Sistemas de Salud señala como controversial y técnicamente inadecuada la inclusión de las TMod en el inciso “Financiamiento” del Memorando, como si fueran efectivamente pagos adicionales de acceso a los cuidados de salud, acrecidos a los pre-pagos efectuados de acuerdo con el rendimiento, como contribuyente del OE. *“La tasa moderadora sirve para moderar. Se justifica mientras permita encontrar la difícil arquitectura que hace con que un pago sirva para efectivamente moderar los realmente inmoderados, sin dificultar el acceso a los cuidados de salud por quien efectivamente los necesita. Es importante agregar que el gobierno en funciones ha contribuido en mucho para la costumbre poco valorable de “disfrazar” co-pagos en tasas moderadoras”*, Informe de 2011, “Relatório de Primavera 2011. Da depressão da crise”, p. 78 (publicado online en <http://www.uc.pt/org/ceisuc/>).



Salud fue reducida en € 1.201.399.021, es decir, cerca de 13,5% del valor correspondiente a la asignación presupuestaria del año 2010. La asignación presupuestaria para los Servicios Integrados del Estado<sup>288</sup> con funciones de salud, durante el mismo lapso temporal, sufrió una reducción de € 1.356.596.908, es decir, más de mil millones de euros. Los Servicios y Fondos Autónomos (SFAs)<sup>289</sup> de salud, donde se incluyen hospitales, las administraciones regionales de salud y otras entidades de cuidados de salud, tuvieron una reducción de asignación de fondos, entre 2010 y 2014, de un total de € 5.079.443.377, es decir, más de cinco mil millones de euros. Además, fueron extintas cerca de mitad de las categorías de exención de tasa de acceso al sistema nacional de salud, y reformuladas restrictivamente varias otras. Entre otras, fueron extintas diversas categorías de exención, cuyos criterios – la pensión o rendimiento salario mínimo nacional, la situación de desempleo, el beneficio de prestación por carencia y del rendimiento social de inclusión – correspondían a indicadores de insuficiencia económica de sus titulares. Estas categorías fueron reemplazadas por una norma general que define “insuficiencia económica” para efectos de la exención del pago de las tasas<sup>290</sup>. Este nuevo criterio es manifiestamente menos amplio que sus antecesores, dejando afuera individuos que antes de la entrada en vigencia de este diploma beneficiaban de la exención<sup>291</sup>.

El Observatório Português de los Sistemas de Salud señala, a este respecto: *“En este contexto, existe una pregunta fundamental: en la elaboración y adopción de las medidas del MdE [Memorando de Entendimiento] se tuvo en cuenta su impacto en la salud y bienestar de los portugueses? (Health Impact Assessment) La respuesta es, obviamente, no. Sin embargo, es razonable pensar que las decisiones relativas a la adopción de las referidas medidas (...) deberían también haber sido analizadas desde el punto de vista de sus efectos previsibles en la salud y bienestar de los portugueses. De hecho, uno de los más importantes objetivos que viene preocupando, en las últimas décadas y a nivel europeo, la viabilidad y éxito de las políticas de salud, es la superación de una situación tan inaceptable como la*

<sup>288</sup> Los Servicios Integrados del Estado son todos los órganos, servicios y agentes integrados en la persona colectiva “Estado”. Son ejemplo de estos la Asamblea de la República, el Supremo Tribunal de Justicia o los distintos Ministerios, como el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación o el Ministerio de Salud.

<sup>289</sup> Los Servicios y Fondos Autónomos del Estados son aquellas entidades de la Administración Pública Central que detienen autonomía administrativa y financiera (conjuntamente denominados por Administración Central Autónoma). Son ejemplo de estos servicios y fondos las universidades, hospitales e institutos públicos.

<sup>290</sup> Artículo 6 del Decreto-Ley 113/2011 de 29 de Noviembre, que “Regula el acceso a las prestaciones del Servicio Nacional de Salud por parte de los usuarios en lo relativo al régimen de tasas moderadoras y la aplicación de regímenes especiales de beneficios”. Esta definición reconoce la situación de insuficiencia económica solamente a los individuos cuyo agregado familiar tenga un rendimiento mensual promedio sea igual o inferior a 1,5 veces el valor IAS. El IAS - Indicador de los Apoyos Sociales -, definido por la Ley 53-B/2006, de 29 de Diciembre, que “Crea el indicador de los apoyos sociales y nuevas reglas de actualización de las pensiones y otras prestaciones sociales del sistema de seguridad social” substituyó la Retribución Mínima Mensual Garantida (RMMG) en cuanto indicador para la determinación, cálculo y actualización de las contribuciones, pensiones y otras prestaciones sociales. Su valor actual - congelado desde 2009- era, en esta época, de € 419,22.

<sup>291</sup> En 2012, fue agregada una categoría de exención: los desempleados válidamente inscriptos en el centro de empleo con reciban un subsidio de desempleo igual o inferior a 1,5 veces el valor del IAS, que no hayan logrado comprobar, por no encontrarse en esa situación hace más de un año, la situación de insuficiencia económica, tal como descrito en el art. 6 del Decreto-Ley 113/2011, de 29 de Noviembre. Esta modificación fue aprobada por el Decreto-Ley 128/2012, de 21 de junio.

*toma de decisiones de naturaleza financiera (y otras políticas) sin procurar determinar sus efectos sobre la salud de las poblaciones, y solo tardíamente reconocer los efectos negativos de esta omisión”<sup>292</sup>.*

DAVID STUCKER y SANJAY BASU, dos especialistas que llevaron a cabo un examen exhaustivo del impacto de la austeridad en la salud pública, remarcan que precisamente en contextos de crisis económica - y por lo tanto, de mayor vulnerabilidad para las poblaciones - deben ser reforzados los servicios públicos de protección social. Estos investigadores analizaron extensivamente información de salud pública en varios países que sufrieron graves crisis económicas, e identificaron el grave impacto de las políticas de austeridad en la salud de los ciudadanos, por contraposición a los casos de crisis económica en los que este tipo de medidas no fueron adoptadas. *“En vez de austeridad, deberíamos activar políticas demostradamente aptas para proteger la salud en los tiempos difíciles. La protección social salva vidas. Si administrados correctamente, estos programas no arruinan el presupuesto, sino que – como demostrado en este libro – estimulan el crecimiento económico y mejoran la salud pública”<sup>293</sup>.*

Además, todas las medidas descritas son claramente regresivas, y el caso portugués difícilmente cumple con los requisitos exigidos para la justificación excepcional de su adopción. La mayoría de las medidas fueron adoptadas no como medidas excepcionales y temporales, sino con un propósito de reforma del Estado - del sistema nacional de salud, del mercado laboral, del sistema de seguridad social. Además, no es obvio que cumplan con la prohibición de discriminación y la consideración de alternativas para mitigar las desigualdades sociales, ya que el propio Comité DESC advirtió la insuficiencia de las medidas adoptadas para salvaguardar los grupos más desfavorecidos. La tesis *TINA* respalda toda política de austeridad: *“there is no alternative”*. El Estado tampoco demostró que las medidas de austeridad fueron adoptadas solamente después de una consideración cuidadosa de otras alternativas menos restrictivas, sino que su adopción fue presentada como la única solución posible frente a la situación económica portuguesa y a las instituciones internacionales. Sobre todo, no fueron identificados y monitorizados los niveles mínimos de goce y protección de los derechos humanos, sino que las redes de protección mínima de seguridad social fueron restringidas, y lo que sí fue reforzado fue la fiscalización del acceso a las prestaciones sociales.

El Comité DESC, como referido, fue bastante cauteloso en su examen de los informes de Portugal, y no examinó ninguna política o medida específicamente adoptada por el Estado portugués, limitándose a emitir recomendaciones de carácter general en materia de pobreza: el Estado portugués fue instado a direccionar sus esfuerzos sociales y económicos post-crisis a los huecos de protección social y a la adecuación de las prestaciones sociales, de forma a asegurar que la asistencia social protege efectivamente aquellos en elevado riesgo de

---

<sup>292</sup> Observatorio Portugués de los Sistemas de Salud (OPSS), Informe “Relatório de Primavera 2012. Um país em sofrimento”, p. 38 (disponible en <http://www.observaport.org/reports>).

<sup>293</sup> DAVID STUCKER y SANJAY BASU, *The Body Economic. Why Austerity kills*, The Body Economic. Why Austerity kills, Basic Books, Nueva York, 2013, p. 140.

pobreza; a ajustar el Índice de Apoyos Sociales a las necesidades de sus beneficiarios, de forma a reducir las desigualdades de rendimientos y eliminar el impacto adverso de las medidas de austeridad en el disfrute del derecho a un nivel adecuado de vida; y a aumentar progresivamente el valor mínimo garantido, referencia del Rendimiento Social de Integración, de forma a aumentar sus beneficiarios<sup>294</sup>.

A pesar de la importancia de estas recomendaciones, es lamentable que el Comité DESC no haya aprovechado esta oportunidad para analizar más detalladamente el impacto de las medidas de austeridad concretamente implementadas en Portugal en la protección efectiva de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, y desarrollar estándares más específicos sobre la materia.

El Comité de los Derechos del Niño, que también evaluó recientemente los informes del Estado portugués, avanzó algunas recomendaciones más específicas a este propósito, superando en ese sentido el Comité DESC. En particular, este Comité señala expresamente que los efectos negativos de la austeridad en el gasto público afectan los beneficios y servicios prestados a las familias con niños (en particular las familias de etnia Roma, un grupo en situación de especial vulnerabilidad en el país). Relativamente al derecho a la salud, por ejemplo, este Comité manifiesta preocupación sobre las reducciones del presupuesto del SNS y su impacto negativo en el goce del derecho a la salud de los niños y niñas, y recomienda expresamente que el Estado minimice el impacto de las restricciones financieras en el área de la salud, y que todas las medidas de austeridad en dicho sector sean precedidas de una evaluación de su impacto sobre el disfrute de esos derechos humanos, de forma a evitar el impacto negativo en su salud y bienestar<sup>295</sup>.

El Comité de los Derechos del Niño advierte la ausencia de información sobre la proporción de las asignaciones presupuestarias para la implementación de los derechos de los niños y niñas, o sobre el impacto de las medidas de ajuste económico y austeridad sobre estos derechos<sup>296</sup>. El Comité recomienda expresa y específicamente al Estado portugués que realice una evaluación exhaustiva de las necesidades presupuestarias para la protección de los niños y niñas, y que asigne recursos públicos en conformidad, con especial atención para el sector social; que tenga una perspectiva de derechos humanos de los niños y niñas en la elaboración del Presupuesto Nacional; que establezca mecanismos de monitorización y evaluación de la eficacia, adecuación y equidad en la distribución de los recursos; que defina líneas de estrategia presupuestaria para niños y niñas en situación de vulnerabilidad que puedan requerir medidas sociales positivas; y que provean información desagregada sobre la

---

<sup>294</sup> Observaciones Finales sobre Portugal, Comité DESC, párr. 14.

<sup>295</sup> Observaciones Finales sobre el tercero y el cuarto informe de Portugal, adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño (órgano de expertos independientes responsable por supervisar la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, de Naciones Unidas) en su 65ª sesión (13 a 31 de enero de 2014), párr. 47 y 48 (CRC/C/PRT/CO/3-4).

<sup>296</sup> Observaciones Finales sobre Portugal, Comité de los Derechos del Niño, párr. 15.

proporción presupuestaria del OE para la implementación de los derechos de los niños y niñas a nivel nacional y local<sup>297</sup>.

La ausencia de **estudios de impacto** de las medidas de austeridad en los derechos humanos, aunque políticamente previsible, es profundamente negligente por parte de quienes adoptan e implementan estas políticas. Es también una violación de los estándares internacionales en esta materia, y el Comité DESC lo deja bien claro en una Declaración muy reciente (2016) sobre la Austeridad y Derechos Sociales: *“Tanto los países prestamistas como los países prestatarios que piden préstamos con ciertas condicionalidades deben, ateniéndose a las mencionadas obligaciones que impone el Pacto, llevar a cabo una evaluación de los efectos en los derechos humanos antes de obtener el préstamo, para asegurarse de que las condicionalidades no afectarán desproporcionadamente los derechos económicos, sociales y culturales ni generarán discriminación reformas pueden ser de utilidad a largo plazo”*<sup>298</sup>.

El sucesor de CEPHAS LUMINA en el mandato de Experto Independiente para la Deuda, las Obligaciones Financieras Internacionales y los Derechos Humanos, JUAN PABLO BOHOSLAVSKY, lo reafirmó en un informe, también de 2016, sobre derechos laborales en el contexto de las reformas económicas y las medidas de austeridad: tanto los prestatarios como los prestamistas tienen la obligación de realizar una evaluación de impacto en los derechos humanos antes de otorgar un préstamo, para que las condicionalidades de este no afecten en forma desproporcionada a los derechos económicos, sociales y culturales y no generen discriminación. Toda evaluación, insiste, deberá incluir un análisis de las repercusiones que puedan tener tales medidas en la población, en particular buscando políticas viables respetuosas de los derechos humanos que puedan adoptarse en lugar de las medidas de austeridad, todo ello antes de proceder a aplicarlas<sup>299</sup>.

Es obvio que los contextos que sirven de escenario a la adopción de programas de medidas de austeridad – las crisis económicas – también tienen un impacto en el deterioro del nivel de vida y el aumento de las desigualdades y de la pobreza, y es difícil aislar los efectos de la crisis, de los efectos de las medidas de austeridad, ya que están íntimamente conectados. Sin embargo, si la primera puede ser considerada incidental o accidental, las segundas son actos deliberados de los Estados. Además, las medidas de austeridad tienen el efecto de potenciar y agravar seriamente los efectos de la crisis, como de hecho lo demostró el informe del Experto Independiente sobre Grecia: el aumento de 63% de la población viviendo abajo del umbral de pobreza en los años del ajuste griego fue una consecuencia directa de las políticas de austeridad, directamente atribuibles a los cortes de sueldos y de apoyos sociales<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup> Observaciones Finales sobre Portugal, Comité de los Derechos del Niño, párr. 16.

<sup>298</sup> Declaración “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, párr. 11.

<sup>299</sup> Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky (A/HRC/34/57), 2016, párr. 25, 58 y 59.

<sup>300</sup> Informe del Experto independiente - Misión a Grecia, párr. 81.

Este deber de evaluación del impacto de las políticas de austeridad – y de monitorización de su implementación, periódica y continuada – se complementa con un otro principio fundamental: el de la **participación**. Es fundamental que exista un gran nivel de participación, transparencia y rendición de cuentas respecto a las decisiones estatales. El Estado no tiene una ética o razón autónoma de los ciudadanos, sino que su naturaleza es instrumental en cuanto a los intereses de estos – el interés público –, de quienes germina y para quienes funciona. La identificación de las necesidades vigentes, la definición de las prioridades, la conformación de los recursos disponibles y la determinación de su afectación a tales fines, son actividades que deben estar sujetas a un fuerte escrutinio popular. La participación, transparencia y rendición son particularmente importantes relativamente a las decisiones sobre préstamos de deuda y acuerdos de ayuda financiera, ya que tales actos afectan de forma directa e inmediata las condiciones de vida y los derechos de los ciudadanos<sup>301</sup>.

Cuestión relevante es saber si las **instituciones financieras internacionales** - en particular aquellas que componen la *Troika* -, también tienen alguna responsabilidad en materia de derechos humanos. Esta cuestión resulta particularmente pertinente dado que, generalmente, los Estados no tienen un poder de negociación parejo con las entidades que les prestan la asistencia financiera, pues están en situación de especial vulnerabilidad, dependientes del préstamo y con reducida capacidad de imposición de límites o rechazo de determinadas condiciones<sup>302</sup>. Las medidas de austeridad son, en gran parte, diseñadas y decididas por las instituciones financieras internacionales como condicionalidad de los préstamos concedidos. Los Estados, muchas veces, también se escudan en esta realidad para justificar políticamente, ante sus ciudadanos, las medidas de austeridad adoptadas, todos bajo la argumentación TINA ( “*there is no alternative*”). Es entonces pertinente cuestionar si tales entidades tienen algún tipo de obligación o responsabilidad en materia de derechos humanos, bajo la cual deban permear sus exigencias y condiciones de la asistencia financiera que conceden.

La cuestión es problemática porque ninguna de estas entidades es parte de algún tratado de derechos humanos - en particular, del PIDESC. Además, las obligaciones impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos, son aplicables a Estados, y no a organizaciones internacionales. El propio FMI niega su vinculación al PIDESC o a otros

---

<sup>301</sup> “La transparencia, la participación y la rendición de cuentas son valores fundamentales que deben respetarse en las decisiones relativas a la concesión y solicitud de préstamos por parte de los Estados, las instituciones financieras internacionales y otros actores del caso; en la negociación y ejecución de los acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda; en la utilización de los fondos, los pagos de la deuda, la renegociación y reestructuración de las deudas externas, y la aplicación de alivio de la deuda cuando proceda”, “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, párr. 28.

<sup>302</sup> “In practice, the activities of the World Bank and the IMF affect the lives of million of people and it is the most vulnerable, the poor living in developing countries that are mostly affected since it is upon those countries that need to make use of the financing resources that the international finance institutions can impose certain requirements. The two institutions affect the lives of people not only through the projects they directly fund but, more important, also as policy makers”, SPILIOPOULOU ÅKERMARK, “International Development Institutions: the World Bank and the International Monetary Fund”.

tratados de derechos humanos, por considerar que escapan del ámbito de su competencia, en cuanto organismo exclusivamente técnico y financiero<sup>303</sup>.

Algunos argumentos pueden ser invocados en sentido contrario, para defender la vinculación a los derechos humanos y, en particular, a los derechos humanos sociales: las entidades en cuestión son sujetos de derecho internacional, por lo que estarían vinculados a los principios internacionales generales de derecho internacional; el FMI y el Banco Mundial, en particular, son además agencias especializadas de Naciones Unidas, por lo que estarían vinculados no solamente por los principios internacionales de naturaleza consuetudinaria (como el principio de la dignidad humana, fundador de los derechos humanos), sino también los principios generales establecidos en la Carta de Naciones Unidas. Ambas hipótesis resultarían en la aplicabilidad directa del PIDESC a tales entidades.

Acrece a estas la posibilidad de aplicabilidad indirecta del PIDESC a tales entidades, a través de sus miembros. Es decir, los países miembros del FMI que ratificaron el PIDESC tendrían la obligación de no llevar otros Estados a incumplirlo. En ese sentido, el Experto Independiente en 2008 sobre las Consecuencias de las Políticas de Reforma Económica y la Deuda Externa para el goce efectivo de todos los Derechos Humanos, en particular los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que *“aunque puede ponerse en duda que instituciones financieras internacionales estén obligadas por las obligaciones de derechos humanos como parte del derecho internacional consuetudinario, es indudable que se trata de actores multiestatales gobernados por sus Estados miembros. Los Estados que integran las instituciones financieras internacionales están obligados por las normas internacionales de derechos humanos, ya que son signatarios y partes en los instrumentos de derechos humanos. Si se aumentara la coherencia entre las instituciones multilaterales en relación con los principios de los derechos humanos se reduciría el peligro de ofrecer asesoramiento de políticas contradictorio y la necesidad de hacer concesiones inaceptables cuando entran en conflicto las experiencias macroeconómicas y las obligaciones de derechos humanos. De ese modo los gobiernos de los países en desarrollo estarían en mejores condiciones de cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al negociar con los donantes y los acreedores”*<sup>304</sup>.

<sup>303</sup> During the elaboration of the Covenant, the Fund was invited to participate and to comment on draft clauses, but it declined the invitation. In its response, the Fund expressed interest in the work of the Commission on Human Rights, but stated that “the limits set on our activities by our Articles of Agreement do not appear to cover this field of work.” It is worth noting that the World Bank also declined the invitation to participate in the elaboration of the Covenant. The Bank’s response to the invitation was that “since the activities of the International Bank do not bear directly upon the work of the Commission, the Bank does not plan to send a representative to attend the Commission’s forthcoming meeting.” By contrast to other specialized agencies whose mandates explicitly or implicitly included the promotion of human rights, the Fund took the position that the questions raised in the elaboration of the Covenant were outside its own mandate.” FMI, FRANÇOIS GIANVITI (ex-Director General del FMI), “Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, 2002, párr. 4 (disponible online en <http://www.imf.org/>).

<sup>304</sup> Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Bernards Andrew Nyamwaya Mudho (A/HRC/7/9), de 1 de febrero de 2008, párr. 30. Actualmente, el mandato se denomina “Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones

Su sucesor en el mandato, CEPHAS LUMINA, no olvida esta cuestión, y defiende la responsabilidad de las instituciones internacionales en materia de derechos humanos desde varias líneas de argumentación: *“Sigue sin resolverse la cuestión de si las instituciones financieras internacionales (particularmente el Banco Mundial y el FMI) pueden interesarse legítimamente por los derechos humanos o están obligados a hacerlo. No obstante, cabe afirmar que el régimen jurídico internacional de tales instituciones en general y de los organismos especializados de las Naciones Unidas en particular constituye una base para exigirles que rindan cuentas por lo que respecta a las normas de derechos humanos. (...) En su calidad de organismos especializados de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI tienen en común con todos los demás organismos de las Naciones Unidas ciertas obligaciones basadas en la Carta de la Organización, entre las que figura la de aplicar los dos Pactos. (...) Es importante destacar que el Banco Mundial y el FMI están establecidos por gobiernos que forman parte de sus órganos de adopción de decisiones. Tales gobiernos han contraído diferentes obligaciones de derechos humanos que no pueden pasar por alto ni soslayar simplemente por el hecho de actuar por conducto de una organización. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que las obligaciones de derechos humanos de los Estados miembros persisten incluso después de la transferencia de competencias a organizaciones internacionales”*<sup>305</sup>.

LUMINA incluye expresamente este principio de responsabilidad en los Principios Rectores sobre Deuda Pública y Derechos Humanos: *“Las instituciones financieras internacionales y las empresas privadas tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales. Ello conlleva el deber de abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar políticas y programas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos”*<sup>306</sup>.

También el Comité DESC viene advirtiendo para la importancia del rol de las entidades financieras en el respeto por los derechos humanos – en el caso, los derechos humanos sociales. Así mismo, con respecto al derecho a una alimentación adecuada, el Comité afirma que *“las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los*

---

financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”.

<sup>305</sup> Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephas Lumina (A/HRC/11/10), párr. 70 a 75. Sobre la referencia al Tribunal Europeo de DDHH, ver Mathews c. el Reino Unido, Recurso 24833/94, fallo de la Gran Sala de 18 de febrero de 1999, párr. 29, 32 y 34; Waite y Kennedy c. Alemania, Recurso 26083/94, fallo de la Gran Sala de 18 de febrero de 1999, párr. 67; Bosphorus Airways c. Irlanda, Recurso 45036/98, fallo de la Gran Sala de 30 de junio de 2005, párr. 152 a 156.

<sup>306</sup> “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, párr. 9.

*programas de ajuste debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación*”<sup>307</sup>.

En la Observación General siguiente, sobre el derecho a la educación, el Comité señala *“En particular, las instituciones financieras internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberían prestar más atención a la protección del derecho a la educación en sus políticas de préstamos, de acuerdos de crédito, programas de ajuste estructural y medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de la deuda”*<sup>308</sup>.

En el ámbito de la Observación General sobre el derecho al más alto nivel posible de salud, el Comité adelanta: *“Análogamente, los Estados Partes tienen la obligación de velar por que sus acciones en cuanto miembros de organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes que sean miembros de instituciones financieras internacionales, sobre todo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud influyendo en las políticas y acuerdos crediticios y las medidas internacionales adoptadas por esas instituciones”*<sup>309</sup>.

Finalmente, en su reciente Declaración sobre Deuda Pública, Medidas de Austeridad y Derechos Sociales, el Comité DESC afirma no solamente la responsabilidad directa de las instituciones internacionales por si mismas en materia de derechos humanos, sino también indirectamente, a través de la responsabilidad de los Estados en su calidad de miembros de tales instituciones: *“Los prestamistas también tienen obligaciones en virtud del derecho internacional general. Al igual que cualquier otro sujeto de derecho internacional, las instituciones financieras internacionales y demás organizaciones internacionales “debe(n) cumplir todas las obligaciones que le(s) impongan las normas generales de derecho internacional, su instrumento constitutivo o los acuerdos internacionales en que sea(n) parte(s)”. Están por tanto obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, ambos fuentes del derecho internacional. (...) Como organismos especializados de las Naciones Unidas, el FMI y el BIRF tienen la obligación de actuar con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales como uno de los propósitos de la Organización. (...) El Comité recuerda que los Estados partes que toman decisiones en calidad de miembros de instituciones financieras internacionales o de otras organizaciones internacionales no pueden ignorar sus obligaciones de derechos humanos cuando actúan en esa calidad”*<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Observación General 12 del Comité DESC, “Derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto)”, 1999, párr. 41.

<sup>308</sup> Observación General 13 del Comité DESC, “Derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)”, 1999, párr. 60.

<sup>309</sup> Observación General 14 del Comité DESC, párr. 39.

<sup>310</sup> Declaración “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Comité DESC, párr. 7, 8 y 9.



Debatir y reclamar la vinculación de instituciones internacionales como el FMI o la Comisión Europea a los derechos humanos - y la medida de tal vinculación - es legítimo y, sin ninguna duda, necesario. Tales entidades desarrollan actividades, políticas y programas que concurren e influyen con los de los Estados, y que tienen un gran impacto en el disfrute efectivo de los derechos humanos de los ciudadanos. Reconocer la necesidad de avanzar y problematizar, en ese sentido, es esencial para analizar críticamente el impacto de las medidas de austeridad en los derechos humanos sociales. Sin negar en ninguna medida la responsabilidad de los Estados en la garantía y protección de los derechos humanos, y la soberanía de sus políticas, es urgente sin embargo reiterar las estrechas relaciones entre la actividad de las instituciones financieras internacionales y los derechos humanos, y afirmar que, si tales entidades tienen competencia para configurar políticas públicas en las esferas nacionales, deben ser igualmente sujetos a los límites que los poderes públicos enfrentan. Si los Estados no pueden legítimamente implementar políticas violadoras de derechos humanos – y son responsabilizados por ello -, así también las instituciones financieras internacionales deben abstenerse de exigirlo.

Finalmente, considerando todo lo expuesto y analizado, esta investigación concluye ser tan posible como necesario impedir la violación de los derechos humanos, en particular los derechos humanos sociales, por las políticas de austeridad, ya sean establecidas por los Estados por iniciativa propia o exigidas por entidades financieras u organizaciones internacionales.

Las políticas de austeridad deben ser rescatadas del discurso fatalista y quijotesco en el que se desarrollan, y el debate elevado al plan jurídico, de forma a filtrar – y limitar – dichas políticas por las obligaciones internacionales de derechos humanos que vinculan los Estados.

Afirmo, asimismo, que los derechos humanos constituyen un límite y una frontera insuperable a la actuación del Estado, y que cualquier medida, política, acuerdo, contrato u obligación adoptada o asumida por el Estado debe necesariamente abstenerse de cruzar dicho límite. Este límite es concreto, determinado y jurídicamente vinculante. Como tal, los Estados deben asegurarse de que los términos y condiciones resultantes de los acuerdos y arreglos sobre asistencia financiera internacional no violen las obligaciones jurídicas de derechos humanos. En particular, las medidas de austeridad deben ser filtradas por la equidad y la garantía de las obligaciones básicas.

Creo que la progresividad y la disponibilidad de recursos no deben ser utilizadas para justificar el incumplimiento, sino que constituyen, ante todo, pautas de obligación que acompañan la actuación estatal. La “neutralidad” política y económica tampoco puede sustentar la des-responsabilización del Estado por los derechos humanos, aunque sea a título temporario o excepcional.

En la medida que impidan, restrinjan, limiten o directamente violen los derechos humanos, las medidas de austeridad son ilegítimas y, como cualquier otra violación de derechos humanos, implican en responsabilidad internacional.

Es manifiesta la urgencia de reconstruir el discurso de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, ya que obviamente el vigente no basta. Es absolutamente necesaria la emancipación de estos derechos como verdaderos derechos humanos, los cuales no son optativos, ni *“tampoco son una disposición legal voluntaria que se adopta o abandona según el capricho de cada gobierno. Son obligaciones exigibles que reflejan valores universales y conllevan responsabilidades por parte de los gobiernos”*<sup>311</sup> y cuya violación no debe admitir la impunidad que actualmente se les destina. Si las limitaciones presupuestarias no pueden justificar legítimamente una violación del contenido mínimo del derecho de acceso a la justicia o del derecho al trato humano de las personas privadas de libertad, no pueden, de igual forma, ser admitidas para justificar el incumplimiento del mínimo de un derecho social. La diplomacia del Comité DESC en los términos expuestos, respalda el discurso de austeridad: lo admite entre comillas o por lo menos, lo tolera. Los estándares de protección de los derechos sociales deben, así mismo, ser revisados, debatidos, combatidos y fortalecidos.

En ese sentido, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, pero sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales:

*“Recuerda que todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo y, a tal efecto, tiene el derecho y la responsabilidad de elegir sus objetivos y medios de desarrollo y no debe verse condicionado por fórmulas externas específicas de política económica”;*

*“Exhorta a la comunidad internacional, incluidos el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods [FMI y Banco Mundial] y el sector privado, a adoptar las medidas y disposiciones apropiadas para el cumplimiento de las promesas y los compromisos, acuerdos y decisiones de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas (...), especialmente los relacionados con el problema de la deuda externa de los países”;*

*“Reafirma que el ejercicio de los derechos básicos de la población de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, la educación, los servicios de salud y un medio ambiente saludable no puede subordinarse a la aplicación de las políticas de ajuste estructural, los programas de crecimiento y las reformas económicas emprendidos a causa de la deuda”;* y

*“Reitera su opinión de que, para encontrar una solución duradera al problema de la deuda y para estudiar todo nuevo mecanismo de resolución de la deuda, es necesario un diálogo político amplio entre los países deudores y acreedores y las instituciones financieras*

---

<sup>311</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2006, “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*multilaterales, dentro del sistema de las Naciones Unidas, basado en el principio de los intereses y responsabilidades comunes*”<sup>312</sup>.

El impacto negativo de las propias políticas de recuperación económica en las condiciones de vida de la población fue ya, como expuesto y analizado, por distintos organismos y organizaciones nacionales e internacionales: la implementación de políticas de austeridad, en vez de reforzar la red de seguridad social de los individuos y grupos en situación de mayor vulnerabilidad a la pobreza ante un contexto de crisis económica, de modo a prevenir las peores consecuencias de su impacto, la reducen, restringen o eliminan, provocando la creación y aumento de la pobreza y de las desigualdades.

La exacerbación de la **pobreza** como consecuencia directa de determinadas políticas de recuperación económica fue advertida, en el ámbito específico de su mandato, por el anterior Experto Independiente sobre las consecuencias de la Deuda Externa y de las Obligaciones Financieras Internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los Derechos Humanos, sobre todo los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CEPHAS LUMINA, en un informe de 2009: *“El pago de elevadas cantidades por concepto de reembolso de la deuda y las condiciones vinculadas al alivio de la deuda y los nuevos préstamos - que suelen limitar el gasto público (incluso a expensas de la financiación de servicios públicos esenciales, como la educación y la atención de la salud), promueven la liberalización económica (incluida la privatización de las empresas públicas, la desregulación de las inversiones y el establecimiento de honorarios para el acceso a los servicios públicos) y dan prioridad al servicio de la deuda frente a la atención de las necesidades básicas - no sólo han exacerbado la pobreza, sino que también han producido un efecto especialmente grave en el acceso a la educación y a la atención de la salud en los países en desarrollo*”<sup>313</sup>.

A este propósito, la Experta sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, MAGDALENA SEPÚLVEDA CARMONA, señala algunas obligaciones fundamentales de los Estados relacionadas con pobreza y derechos humanos, afirmando expresamente que los Estados tienen la obligación de suministrar las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para el disfrute de los derechos humanos: *“Los Estados deberían suprimir los obstáculos a fin de brindar a las personas que viven en pobreza un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones, los bienes y los servicios. Los servicios esenciales para el ejercicio de los derechos humanos, como la atención a la salud y la educación, deben estar económicamente al alcance de las comunidades que viven en la pobreza y ser físicamente accesibles en tiempo útil. (...) Los Estados debe garantizar la asequibilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios que necesitan las personas que viven en la pobreza.*

---

<sup>312</sup> Resolución 11/5 “Consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, de 17 de junio de 2009, del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (disponible en <http://ap.ohchr.org/>).

<sup>313</sup> Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephas Lumina (A/HRC/11/10), párr. 26.

*Nadie debe verse denegado el acceso a servicios esenciales por no tener la posibilidad de pagar. En algunos casos, los Estados deben proporcionar el acceso gratuito (...)*<sup>314</sup>.

La satisfacción efectiva de necesidades básicas y de las condiciones económicas y sociales substantivas para poder desarrollar una vida digna exige, en muchos casos, la existencia, disposición y acceso de bienes y servicios públicos de salud, de educación, de protección social, entre otros, debiendo el Estado implementar políticas en este sentido<sup>315</sup>. A partir del marco de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación jurídicamente vinculante de garantizar y proteger la existencia, accesibilidad y asequibilidad de sistemas, infraestructuras, bienes y servicios esenciales a la protección de un nivel mínimo de bienestar y condiciones dignas de vida de la población.

Esta obligación es reforzada relativamente a los individuos y grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como aquellos que viven en situación de pobreza, agravada en situaciones como crisis económicas: *“Dado el efecto desproporcionado y devastador de las crisis económicas y financieras en los grupos más vulnerables a la pobreza, los Estados deben poner especial cuidado en velar por que las medidas de recuperación de las crisis, incluidos los recortes del gasto público, no nieguen o infrinjan los derechos humanos de esos grupos. Las medidas deben ser amplias y no discriminatorias. Deben asegurar una financiación sostenible de los sistemas de protección social a fin de mitigar las desigualdades y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados en medida desproporcionada. Los recortes en la financiación de los servicios sociales que afecten significativamente a las personas que viven en la pobreza, (...) deben ser medidas de último recurso y adoptarse solo después de haber considerado seriamente todas las otras opciones de políticas, incluidas las otras posibilidades de financiación. Los servicios esenciales para que las personas que viven en la pobreza gocen de sus derechos deberían estar bloqueados en los presupuestos nacionales y locales”*<sup>316</sup>.

La problemática de las políticas de recuperación de crisis económicas fue específicamente desarrollada por la Experta, en un informe donde propone una serie de estándares para la recuperación económica y financiera con un enfoque de derechos humanos. *“Mientras el marco de derechos humanos no excluye la posibilidad de que los Estados adopten medidas de austeridad, está claro que, en muchos casos, esas reducciones*

---

<sup>314</sup> Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/21/39), párr. 56 y siguientes.

<sup>315</sup> A este propósito, AMARTYA SEN identifica expresamente el rol instrumental para el desarrollo de las libertades políticas y garantías de transparencia, remitiéndose a los derechos civiles y políticos, a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden determinar la forma y los principios de gobierno, y sujetarlos a su escrutinio; las oportunidades sociales, refiriéndose a los acuerdos y sistemas vigentes en la sociedad relativamente a educación, salud, entre otros, que posibilitan mejorar las condiciones de vida; y la seguridad social, es decir, las redes de protección social contra situaciones de privación extrema, como el desempleo, la incapacidad de acceder a una alimentación y vivienda dignas, entre otras. AMARTYA SEN, *Development as freedom*, Ankor Books, Nueva York, 2000, p. 39.

<sup>316</sup> Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, párr. 54.

*de gastos podrían tener graves consecuencias para el disfrute de los derechos humanos, en particular de las personas que viven en la pobreza y que siguen padeciendo los efectos acumulativos de las crisis. Los derechos humanos no imponen las medidas normativas que deben adoptar los Estados. Éstos tienen discreción para seleccionar y adoptar medidas de política de acuerdo con sus circunstancias económicas, sociales y políticas concretas. No obstante, la elección de las medidas de política debe atenerse a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Los derechos humanos no son una opción política, que se puede suspender durante los tiempos de dificultades económicas. Si bien la respuesta de derechos humanos no significa estipular un sistema económico ni medidas financieras determinados, no obstante ofrece un marco jurídico claro para el diseño y la aplicación de todas las políticas, incluidas la económica y la fiscal*<sup>317</sup>.

El marco jurídico de derechos humanos adoptado por la Experta Independiente – quien analiza específicamente las obligaciones de utilización del máximo los recursos disponibles, de asegurar niveles mínimos indispensables de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, y evitar las medidas de carácter deliberadamente regresivo, entre otras – nos remite inmediatamente para el régimen jurídico tradicionalmente aplicable a la protección de derechos económicos, sociales y culturales<sup>318</sup>. Estos derechos tienen un rol fundamental en el combate contra la pobreza, al proteger bienes íntimamente relacionados con la dignidad de las condiciones de vida del ser humano, como la vivienda, la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o el trabajo.

La Experta Independiente reitera el entendimiento del Comité DESC, según el cual la obligación de los Estados de asignar el máximo de los recursos disponibles a la implementación progresiva de los derechos humanos económicos y sociales de forma más expedita y eficaz posible no pierde vigencia en contextos de restricción severa de recursos, como procesos de ajuste económico y recesión económica<sup>319</sup>. Esta obligación implica, afirma la Experta, la imposición de un límite a la libre discreción del Estado para asignar los recursos de que dispone.

La Experta Independiente reitera también el estándar establecido por el Comité en cuanto a la existencia de un nivel esencial mínimo de cada uno de estos derechos, cuyo cumplimiento no puede ser condicionado ni postergado. La Experta Independiente reitera esta obligación de los Estados relativamente a los niveles mínimos esenciales, y su vigencia incluso en contextos de crisis y recuperación económica, sobre todo relativamente a los grupos o individuos más desfavorecidos o marginalizados de la sociedad, debiendo los Estados demostrar la aplicación de todos sus esfuerzos hacia la satisfacción y protección prioritaria

---

<sup>317</sup> Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, de 17 de marzo de 2011, párr. 36 y 37 (A/HRC/17/34).

<sup>318</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 11 y siguientes. Este informe aborda, entre otros temas, la utilización del máximo de los recursos disponibles y la garantía de niveles mínimos y esenciales de estos derechos.

<sup>319</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 13 y 14.

de estos niveles mínimos esenciales<sup>320</sup>. La Experta Independiente afirma expresamente que, en contexto de recuperación de una crisis económica, el Estado está obligado a asegurar la protección máxima de los programas y políticas de prestación de servicios esenciales, como educación primaria, cuidados de salud o asistencia social, de los recortes presupuestarios<sup>321</sup>.

La Experta Independiente también sigue la línea desarrollada por el Comité en cuanto a la obligación de evitar adoptar cualquier medida de carácter regresivo, reafirmando existir una fuerte presunción de que las mismas constituyen una violación de derechos humanos. La Experta nombra, como ejemplos de estas medidas, cualquier política o legislación que tenga efectos negativos, directos o colaterales, en el goce de los derechos humanos, y cualquier recorte presupuestario no justificado en servicios públicos fundamentales para la realización de derechos económicos, sociales y culturales, como aquellos que garantizan cuidados de salud, el acceso a la educación primaria, o asistencia para alimentación y residencia<sup>322</sup>.

Asimismo, acompañando el Comité, la Experta afirma que el Estado que adopta medidas de carácter regresivo, tiene la obligación de probar que la decisión se fundamentó en un examen exhaustivo, que se utilizaron plenamente todos los recursos disponibles, y que la medida está debidamente justificada en relación con la totalidad de los derechos en causa. En particular, tanto la Experta como el Comité afirman que la invocación por el Estado de restricciones financieras para justificar la adopción de medidas regresivas deberá ser evaluada caso a caso, tomando en consideración factores como el nivel de desarrollo del país, la gravedad de la violación en cuestión, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los niveles básicos esenciales, si el Estado trató de encontrar opciones de bajo costo, o si buscó o recibió cooperación y asistencia internacional<sup>323</sup>.

La Experta afirma expresamente que, dado el impacto tan desproporcional como devastador de la crisis económica y financiera global para los grupos vulnerables, los Estados tienen un especial deber de asegurarse que las políticas y medidas de recuperación económica que adopten no resulten en la exclusión o agravamiento de su situación de vulnerabilidad, a los que deben conceder protección prioritaria<sup>324</sup>.

Todo lo expuesto corresponde a un conjunto de parámetros de derechos humanos desarrollados por el Comité DESC, que la Experta Independiente comparte y reitera. La Experta, sin embargo, avanza en los estándares aplicables a las políticas de recuperación económica, desarrollando criterios más específicos que el Comité. En particular, dedica atención a algunas políticas recientemente asumidas por los Estados y por las instituciones financieras como estrategias de recuperación de crisis económica, en particular la reducción de las asignaciones presupuestarias a los sistemas de protección social, la reducción de los

---

<sup>320</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 15 y 16.

<sup>321</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 17.

<sup>322</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 18.

<sup>323</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 19 y 20; “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, Comité DESC, párr. 10.

<sup>324</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 22 a 24.

salarios de los empleados públicos, la implementación de medidas fiscales regresivas, y la limitación de los subsidios de alimentación.

Los sistemas de protección social detienen un rol especialmente importante en la protección de los derechos humanos económicos y sociales de los sectores más pobres y vulnerables de la población durante períodos de crisis económica, mitigando sus efectos sociales y económicos sobre estos. Asimismo, la reducción de las asignaciones presupuestarias a los sistemas públicos de servicios sociales, como estrategia política para la recuperación económica, contraria los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados en materia de adopción de medidas regresivas y compromete gravemente la capacidad de los Estados de asegurar niveles mínimos esenciales de derechos humanos de los más vulnerables, aumentando su riesgo de exclusión<sup>325</sup>.

En paralelo, la reducción salarial de los funcionarios públicos – entre los cuales, enfermeros y enfermeras, profesores y profesoras, médicos y médicas, entre otros funcionarios de especial rol en la prestación de servicios públicos sociales – tiene un severo impacto en la prestación efectiva de servicios sociales como la salud y la educación, y el acceso a estos servicios. También estas medidas tienen un impacto desproporcional en las personas que viven en situación de pobreza, agravando la disponibilidad de estos servicios y el acceso los mismos<sup>326</sup>.

Con respecto a la implementación de medidas fiscales regresivas – otra medida identificada por la Experta Independiente en las recientes estrategias políticas adoptadas por los Estados para la recuperación económica –, se reiteran las obligaciones resultantes del principio de no discriminación y equidad. Tales medidas, advierte la Experta Independiente, representan un cargo adicional desproporcional y desigual para aquellos que viven en situación de pobreza o de dificultades económicas<sup>327</sup>.

Para concluir, la Experta Independiente sobre la Extrema Pobreza insiste que los recortes presupuestarios en servicios sociales tienen un fuerte impacto en las vidas de quienes viven en situación de pobreza y deben ser una medida de último recurso, tras la obligatoria consideración de todas las alternativas posibles. Avanza asimismo una serie de recomendaciones que los Estados deben seguir en el diseño e implementación de cualquier política o medida de recuperación económica: (i) asegurar un nivel mínimo de protección social para todos; (ii) promover el empleo y proteger el trabajo digno; (iii) implementar políticas con perspectiva de género; (iv) implementar políticas fiscales socialmente responsables; (v) mejorar los sistemas de recolección de datos y de monitorización de pobreza; (vi) incrementar la participación y crear un espacio de dialogo nacional; (vii) asegurar una recuperación sostenible; (viii) implementar normativa de protección de los individuos de abusos de agentes privados; (ix) fortalecer la capacidad técnica e institucional del Estado; y (x) mejorar la cooperación y asistencia internacional.

---

<sup>325</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 40 a 44.

<sup>326</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 45 a 48.

<sup>327</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 49 a 51.

Sobre el deber de asegurar un nivel mínimo de protección social para todos, la Experta determina expresamente: *“Las crisis han demostrado que las inversiones a largo plazo en sistemas amplios de protección social son necesarias para amortiguar el efecto de las crisis, reducir la pobreza y la desigualdad y contribuir al crecimiento económico. Un sistema amplio de protección social basado en los derechos humanos debe ser, por tanto, la base de cualquier recuperación transformadora de las crisis económicas y financieras mundiales. Fortalecer los sistemas de protección social ahora asegurará una mayor resistencia ante las futuras crisis, así como apoyar a los más vulnerables ayudará a impedir la transmisión de los efectos de las crisis a generaciones futuras. Para evitar causar un daño permanente y duradero a los que viven en la pobreza, los Estados deben preservar sus inversiones en protección social y adoptar medidas para aumentar las inversiones siempre que sea posible.*

*“La recuperación de las crisis ofrece una oportunidad a los Estados de garantizar un mínimo de protección social para todos bajo su jurisdicción. Este concepto se refiere a un nivel mínimo de protección social que debe disfrutar toda persona. Un mínimo de protección social nacional es un conjunto básico de derechos y transferencias que permite y otorga la capacidad a todos los miembros de una sociedad de tener acceso a los servicios esenciales (tales como la nutrición adecuada, la salud, la educación, la vivienda, el agua y saneamiento) y a una seguridad de ingresos (por medio de las transferencias sociales). El término “un mínimo social” puede corresponder al concepto existente de “obligaciones básicas”, para asegurar la realización al menos de los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales. (...) La Experta recuerda a los Estados que el derecho a la seguridad social no desaparece ni se debilita en tiempos de crisis; de hecho, es más agudo y apremiante que nunca”<sup>328</sup>*

Esta es la conclusión más urgente que resulta de todo análisis expuesto: la protección de los derechos humanos, y de los derechos humanos económicos y sociales en particular, no se debilita en tiempos de crisis, sino que se vuelve más urgente, prioritaria y necesaria que nunca.

No tenemos un problema de falta de leyes, normas, principios o fundamentos de acción: no hace falta justificar el principio de la dignidad humana o la justicia del mínimo vital, ni demostrar la obligatoriedad del derecho internacional de los derechos humanos, o combatir conceptualmente la pobreza y la exclusión. NORBERTO BOBBIO fue muy sabio en reconocer que la gran problemática de los derechos humanos no era de índole filosófica, sino política – y esta afirmación tiene particular aplicación a la deficiente e insuficiente protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Tenemos todos los instrumentos y conceptos necesarios para protegerlos: falta consolidar la voluntad política en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en los ámbitos nacionales, resgatándolos del discurso de política externa y convocándolos a protagonizar las políticas públicas de cada Estado. Sobre todo en momentos de crisis.

<sup>328</sup> Informe de la Experta independiente para la extrema pobreza (A/HRC/17/34), párr. 64 a 66.





## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH (VÍCTOR) y COURTIS (CHRISTIAN), “La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad”, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2004.

ÅKERMARK SPILIOPOULOU (SIA), “International Development Institutions: the World Bank and the International Monetary Fund”, *Economic, social and cultural Rights - A Textbook*, EIDE (ASBJORN), KRAUSE (CATARINA) y ROSAS (ALLAN), Martinus Nijhoff Publishers, Haya, 2001.

ALMEIDA RIBEIRO (GONÇALO) y PEREIRA COUTINHO (LUÍS), *O Tribunal Constitucional e a Crise*, Editora Almedina, Coimbra, 2014.

ARANGO (RODOLFO) y LEMAITRE RIPOLL (JULIETA), *Jurisprudencia contitucional sobre el derecho al minimo vital*, Estudios Ocasionales del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2002 (publicado online en <https://did.uniandes.edu.co/images/documents/publicaciones/estudios-ocasionales/4.%20jurisprudencia%20constitucional.pdf>).

ARAÚJO E VIANA LEITE (RAFAEL), “A Querela do luxo por Voltaire e Rousseau”, *Inquietude*, Vol. 2, No. 1, Enero-Julio, Goiânia, 2011 (disponible online en [http://www.academia.edu/13073259/A\\_Querela\\_do\\_luxo\\_por\\_Voltaire\\_e\\_Rousseau](http://www.academia.edu/13073259/A_Querela_do_luxo_por_Voltaire_e_Rousseau)).

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco (Livro III)*, Quetzal Editores, 2009 (disponible online en [https://sumateologica.files.wordpress.com/2009/07/aristoteles\\_-\\_metafisica\\_etica\\_a\\_nicomaco\\_politica.pdf](https://sumateologica.files.wordpress.com/2009/07/aristoteles_-_metafisica_etica_a_nicomaco_politica.pdf)).

BACKER (CATÁ), “Ideologies of globalization and sovereign debt: Cuba and the IMF”, *Pennsylvania State International Law Review*, Vol. 24, 2006 (publicado en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=880967>).

BAUM (ANJA), POPLAWSKI-RIBEIRO (MARCOS) y WEBER (ANKE), “Fiscal Multipliers and the State of the Economy”, publicaciones del Fondo Monetario Internacional *IMF Working Papers*, 2012 (publicado online en <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Multipliers-and-the-State-of-the-Economy-40146>).

BELTRÁN (ESTEBAN), *Derechos torcidos. Tópicos, medias verdades y mentiras sobre pobreza, política y derechos humanos*, Random House Mondadori, Madrid, 2009.

BOLÍVAR (LIGIA), *Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes una visión desde la (in)experiencia de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1996 (publicado online en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div\\_docpublicaciones/derechos%20economicos,%20sociales%20y%20culturales.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_docpublicaciones/derechos%20economicos,%20sociales%20y%20culturales.pdf)).

BOBBIO (NORBERTO), *A Era dos Direitos*, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2004.

BLYTH (MARK), *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford University Press, Nueva York, 2013.

BORDO (MICHAEL D.), “The International Monetary Fund: Its present role in historical perspective”, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7724, 2000 (publicado online en <http://www.nber.org/>).

BOUGHTON (JAMES M.), “Why White, Not Keynes? Inventing the Post-war International Monetary System”, publicaciones del Fondo Monetario Internacional *IMF Working Papers*, 2002 (publicado online en <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Why-White-Not-Keynes-Inventing-the-Post-War-International-Monetary-System-15718>).

BRADY (JAMES C.), “IMFing with your economic rights: The greek tragedy of the eurozone”, 2013 (publicado en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=2255793>).

BUGARIC (BOJAN), “Europe against the left? On legal limits to progressive politics”, 2013 (publicado en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=2215158>).

CHANG (HA-JOON), *23 Coisas que nunca lhe contaram sobre a economia*, Clube do Autor, Lisboa, 2011.

CHOSSUDOVSKY (MICHEL), *Globalización de la Pobreza y Nuevo Orden Mundial*, Siglo Veintiuno, Ciudad de México, 2003.

CROUCH (COLIN), *La extraña no-muerte del neoliberalismo*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012.

COLLIER (PAUL), “Redesigning Conditionality”, *World Development*, Vol. 25, Nr. 9, 1997 (publicado online en <http://users.ox.ac.uk/~ssfc0041/conditionality.pdf>).

DARDOT (PIERRE) y LAVAL (CHRISTIAN), *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal* (edición traducida a portugués), Editora Boitempo, Rio de Janeiro, 2016.

DARROW (MAC), *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Editora Hart Publishing, Oregon, 2006.

DREHER (AXEL), “The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality”, Discussion Paper No. 165 del Hamburg Institute of International Economics, Hamburg, 2002 (publicado online en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=333960>).

EIDE (ASBJORN), KRAUSE (CATARINA) y ROSAS (ALLAN), *Economic, social and cultural Rights - A Textbook*, Martinus Nijhoff Publishers, Haya, 2001.

GARGARELLA (ROBERTO), “¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?”, *Perfiles Latinoamericanos*, No. 28, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México, 2006 (publicado online en <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/viewFile/213/167>).

GARCÍA-TREVIJANO (CARMEN), “El reverso de la Utopía. Actualidad de ‘La Fábula de las Abejas’ de Bernardo de Mandeville”, *Psicología Política*, No. 9, 1994 (disponible en <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N9-1.pdf>).

GIANVITI (FRANÇOIS), “Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, Director del Fondo Monetario Internacional, 2002 (publicado online en <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf>) GOMES CANOTILHO (J. J.) y MOREIRA (VITAL), *Constituição da República Anotada. Volume I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

GENUGTEN (WILLEM VAN), “Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights”, *World Bank, IMF and Human Rights*, GENUGTEN (WILLEM VAN), HUNT (PAUL) y MATHEWS (SUSAN) (Ed.), Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2003 (publicado online en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=957195>).

GOLDSTEIN (MORRIS), “IMF Structural Conditionality: How much is too much?”, Institute for International Economics Working Paper No. 01-04, 2002 (publicado online en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=300885>).

GROS (DANIEL), “Has austerity failed in Europe?”, Center for European Policy Studies, 2013 (publicado online en <https://www.ceps.eu/publications/has-austerity-failed-europe>).

GUAJARDO (JAIME), LEIGH (DANIEL) y PESCATORIN (ANDREA), “Expansionary austerity: new international evidence”, publicaciones del Fondo Monetario Internacional *IMF Working Papers*, Julio 2011 (publicado online en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf>).

HAYEK (FRIEDRICH), *Prices and Production and other works: F. A. Hayek on Money, the business cycle and the gold standard*, Ludwig von Mises Institute, 2008 (publicado online en <http://www.hayek.sk/wp-content/uploads/2012/12/hayekcollection.pdf>).

HOLMES (STEPHEN) y SUNSTEIN (CASS R.), *El Costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2012.

KEYNES (JOHN M.), *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, originalmente publicado en 1936, editado en español por Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1943 (disponible online por la Universidad de Buenos Aires: <http://biblio.econ.uba.ar/opac-tmpl/bootstrap/Textocompleto/Teor%C3%ADa%20general%20de%20la%20ocupaci%C3%B3n,%20el%20inter%C3%A9s%20y%20el%20dinero%20-%20John%20Maynard%20Keynes.pdf>).

KHOR (MARTIN), “A Critique of the IMF'S role & policy conditionality”, Third World Network, 2001 (publicado online en <https://www.twn.my/title/geseries4.htm>).

KRAJEWSKI (MARKUS), “Human rights and austerity programmes”, 2013 (publicado online en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=2199625>).

KRIKORIAN (MARCELO), *Derechos Humanos, políticas públicas y el rol del FMI*, Librería Editora Platense, La Plata, 2013.

KUTTNER (ROBERT), *Debtor's Prison: The Politics of Austerity Versus Possibility*, First Vintage Books, Nueva York, 2015.

LARSON (SVEN R.), “Austerity: Causes, Consequences and Remedies”, 2012 (publicado online en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=2048739>).

LEMAITRE RIPOL, JULIETA, “El Coronel sí tiene quien le escriba: la protección judicial del derecho al mínimo vital en Colombia, *SELA 2005 - Derecho y Pobreza*, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe y Universidad de Palermo, 2005.

LOCKE (JOHN), *Second Treatise of Government*, publicado originalmente en 1690 (disponible online en <https://es.scribd.com/document/353597144/John-Locke-Second-Treatise-of-Government-Hackett-Pub-Co-1980-pdf>).

MALTHUS (THOMAS), *Principles of Political Economy*, publicado originalmente en 1836 (disponible online en <http://oll.libertyfund.org/titles/malthus-principles-of-political-economy>).

MANDEVILLE (BERNARD), *Fábula de las Abejas o Los vicios privados hacen la prosperidad publica*, publicado originalmente en 1792 (disponible online en <https://es.scribd.com/doc/261255434/la-Fabula-de-las-Abejas-pdf>).

MAYOS (GONGAL), “La fábula de las abejas, deconstruyendo B. Mandeville”, *Roles sexuales: la mujer en la historia y la cultura*, RODRÍGUEZ (M.J.), HIDALGO (E.) y WAGNER (C.G.) (Eds), Madrid, Ediciones Clásicas, 1994 (disponible online en [http://www.ub.edu/histofilosofia/gmayos\\_old/PDF/La\\_fabula\\_de\\_las\\_abejas.pdf](http://www.ub.edu/histofilosofia/gmayos_old/PDF/La_fabula_de_las_abejas.pdf)).

MIRANDA (JORGE), *Manual de Direito Constitucional. Tomo VI: Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

MELON (JEAN-FRANÇOIS), *Essai Politique sur le Commerce*, publicado originalmente en 1734, re-editado por Institut Coppet, Paris, 2017.

MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, originalmente publicado en 1748 (disponible online en [http://www.fmmeduacion.com.ar/Bibliotecadigital/Montesquieu\\_Elespiritudelasleyes.pdf](http://www.fmmeduacion.com.ar/Bibliotecadigital/Montesquieu_Elespiritudelasleyes.pdf)).

NEIER (ARYEH), “Social and Economic Rights: A Critique”, *Human Rights Brief*, Washington College of Law, Vol. 13, No. 2, Washington, 2006 (disponible en <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/13/2neier.pdf>).

NIKKEN (PEDRO), “El concepto de Derechos Humanos”, *Estudios Básicos I*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994.

NIKKEN (PEDRO), “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista IIDH*, Vol. 52, San José de Costa Rica, 2010.

NOEJOVICH (HÉCTOR), “Ordoliberalismo: ¿alternativa al «neoliberalismo»?”, *Revista Economía de la Pontificia Universidad Católica de Perú*, Vol. XXXIV, N° 67, 2011 (publicado online en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/viewFile/2679/2623>).

NOGUEIRA DE BRITO (MIGUEL), “O Ordenamento Constitucional Português e a Garantia de um Nível Mínimo de Subsistência”, *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

PEREIRA LEITE (SÉRGIO), “Human Rights and the IMF”, *Finance & Development*, publicaciones del Fondo Monetario Internacional *IMF Working Papers*, Vol. 38, Nr. 4, Diciembre 2001 (publicado online en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/leite.htm>).

PINTO (MÓNICA), “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, COURTIS (CHRISTIAN) y ABREGU (MARTÍN) (Coord.), Centro de Estudios Legales y Sociales y Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1997.

PINTO (MÓNICA), *Temas de derechos humanos*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2011.

PISARELLO (GERALDO), *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007.

REIS (JOSÉ), “Moralismo, ortodoxia e economia: a tortuosa noção de austeridade”, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, 2015 (publicado online en <http://www.ces.uc.pt/jr/media/Textos/Moralismo%20ortodoxia%20e%20economia.pdf>).

REIS (JOSÉ) y RODRIGUES (JOÃO) (Organ.), *Portugal e a Europa em Crise. Para acabar com a economia da austeridade*, Le Monde Diplomatie – edição portuguesa, Actual Editora, Lisboa, 2011.

RODRIGUES (MARIA DE LURDES) y ADÃO E SILVA (PEDRO) (Organ.), *Governar com a Troika. Políticas Públicas em tempo de Austeridade*, Editora Almedina, Coimbra, 2015.

ROEPKE (WILHELM), *Humane economy. The social framework of the free market*, ISI Books, Nueva York, 1960.

SANFORD (JONATHAN E.) y WEISS (MARTIN A.), “International Monetary Fund: Organization, Functions, and Role in the International EconomyAusterity: Causes, Consequences and Remedies”, Informe para el Congreso de EEUU, Congressional Research Service, 22 de Abril, 2004 (publicado online en <http://sulasmityati.lecture.ub.ac.id/files/2016/11/imf-and-the-role-of-international-economy.pdf>).

SCHAEFER (BRETT D.) y KIM (ANTHONY B.), “The World needs less IMF, not more”, The Heritage Foundation, 23 de Octubre, 2007 (publicado online en <http://www.heritage.org/monetary-policy/report/the-world-needs-less-imf-not-more>).

SCHUI (FLORIAN), *Austeridade - Breve História de um Grande Erro* (edición traducida a portugués), Editorial Presença, Lisboa, 2015.

SEN (AMARTYA), *Development as freedom*, Ankor Books, Nueva York, 2000.

SKOGLY (SIGRUN I.), “The Position of the World Bank and the International Monetary Fund in the human rights field”, *An introduction to the international protection of human rights: a Textbook*, HANSKI (RAIJA) y MARKKU (SUKSI) (Ed.), Turku, 1999.

SKIDELSKY (ROBERT), *Keynes. O regresso do Mestre*, Texto Editores, Lisboa, 2009.

SMITH (ADAM), *An inquiry to the wealth of nations*, publicado originalmente en 1776 (edición de Oxford University Press disponible online en [http://files.libertyfund.org/files/220/0141-02\\_Bk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/220/0141-02_Bk.pdf)).

SOUSA SANTOS (BOAVENTURA), *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia Editora, Bogotá, 2014 (disponible online en <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derechos%20Humanos%20Democracia%20y%20Desarrollo.pdf>).

STUCKLER (DAVID) y BASU (SANJAY), *The Body Economic. Why Austerity Kills*, Basic Books, Nueva York, 2013.

STIGLITZ (JOSEPH), *Freefall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton and Company, Nueva York, 2010.

URQUILLA (CARLOS), *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2008.

VARELA (RAQUEL), *A Segurança Social é Sustentável. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Bertrand Editora, Lisboa, 2013

VOLTAIRE, “Défense du Mondain ou l’Apologie du Luxe”, publicado originalmente en 1737 (disponible online en <http://scolastik.info/poesie/defense-du-mondain-ou-lapologie-du-luxe-voltaire/>).

VOLTAIRE, *Dictionnaire Philosophique*, publicado originalmente en 1764 (disponible online en [http://data.bnf.fr/12050289/voltaire\\_dictionnaire\\_philosophique/](http://data.bnf.fr/12050289/voltaire_dictionnaire_philosophique/)).

VOLTAIRE, “Le Mondain”, publicado originalmente en 1736 (disponible online en <https://commentairecompose.fr/le-mondain-voltaire-texte/>).

WAHI (NAMITA), “Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: a critique of existing mechanisms and articulation of a theory of horizontal accountability”, 2005 (publicado online en Social Sciences Research Network: <https://ssrn.com/abstract=2238491>).

WILLIAMSON, JOHN (Ed.), “What Washington means by policy reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC., 1990 (disponible online en <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>).

## OTROS DOCUMENTOS, INFORMES Y PUBLICACIONES

AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Human rights for human dignity: A primer on economic, social and cultural rights”, 2005 (disponible online en <http://www.amnesty.org/en/library/info/POL34/009/2005>).

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, “Conhecer a dívida para sair da armadilha. Relatório preliminar do Grupo Técnico”, 2012 (disponible online en [http://auditoriacidada.info/facebook/docs/relatorio\\_iac.pdf](http://auditoriacidada.info/facebook/docs/relatorio_iac.pdf)).

COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, “Portugal: as Consequências Dramáticas da Austeridade Imposta pela Troika”, 20 de marzo de 2012 (disponible online en <http://www.cadtm.org/Portugal-as-Consequencias>).

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, *Los Tribunales y la Exigibilidad Legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Experiencias Comparadas de Justiciabilidad*, 2009, Ginebra (disponible online en <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2009/07/Courts-legal-enforcement-ESCR-Human-Rights-Rule-of-Law-series-2009-spa.pdf>).

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS y INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, “Comentario al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 2008 (disponible online en <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1791/cij-comentario-pf-pidesc-2008.pdf>).

CONSEJO ECONÓMICO E SOCIAL, “Grandes Opções do Plano 2010-2013 – Parecer”, aprobado el 20 de Enero de 2010 (disponible online en <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/11/01/027S2/2010-01-26/2?pgs=2-24&org=PLC>).

CONSEJO ECONÓMICO E SOCIAL, “Parecer para a Proposta de Orçamento do Estado para 2013”, aprobado el 15 de noviembre, 2012 (disponible online en [http://www.ces.pt/download/1239/Parecer%20sobre%20a%20Proposta\\_de\\_OE%202013.pdf](http://www.ces.pt/download/1239/Parecer%20sobre%20a%20Proposta_de_OE%202013.pdf)).

SOCIAL WATCH y EUROPEAN ANTI-POVERTY NET (EAPN PORTUGAL), “Relatório Social Watch 2013 – Portugal. Uma Estratégia para a Cooperação Portuguesa e mais Protecção Social são necessárias”, 2013 (disponible online en <https://www.eapn.pt/ficheiro/378a7a160ca1eaa1989424e16d9c3587>).

OBSERVATORIO PORTUGUÉS DE LOS SISTEMAS DE SALUD, Informe “Relatório de Primavera 2011. Da depressão da crise” (publicado online en <http://www.observaport.org/reports>).

OBSERVATORIO PORTUGUÉS DE LOS SISTEMAS DE SALUD, Informe “Relatório de Primavera 2012. Um país em sofrimento”, p. 38 (publicado online en <http://www.observaport.org/reports>).

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, “A Anatomia da Crise: Identificar Problemas para construir as alternativas. 1º relatório preliminar”, 2013 (disponible online en [http://www.uc.pt/org/ceisuc/Documentos/rp/rp\\_2011.pdf](http://www.uc.pt/org/ceisuc/Documentos/rp/rp_2011.pdf)).

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, “Dicionário das Crises e Alternativas” (disponible online en [http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id\\_lingua=1&pag=6833](http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=6833)).

WORLD BANK, “Conditionality revisited: Concepts, experiences and lessons”, 2005 (disponible online en <http://documents.worldbank.org/curated/en/524471468320048931/Conditionality-revisited-concepts-experiences-and-lessons>).

## ARTÍCULOS DE PRENSA

CHANG (HA-JOON), Entrevistado por SEUNG-YOON LEE para *The Huffington Post*, “Ha-Joon Chang: Economics Is A Political Argument”, 2014 (disponible en [https://www.huffingtonpost.com/2014/04/09/ha-joon-chang-economics\\_n\\_5120030.html](https://www.huffingtonpost.com/2014/04/09/ha-joon-chang-economics_n_5120030.html)).



BREMS (EVA), Entrevistada por ANTÓNIO SARAIVA LIMA para *I (Informação)*, “Eva Brems: O Tribunal Constitucional e o governo português são exemplo porque contrariaram lógica do TINA”, publicada a 5 de junio de 2017.

EL PAÍS, “Lehman Brothers se declara en bancarota”, 15 de Septiembre de 2008 (publicado online en [https://elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463973\\_850215.html](https://elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463973_850215.html)).

JORNAL DE NEGÓCIOS, “Portugal é o quinto país da Zona Euro com o salário mínimo mais baixo”, 26 de Febrero de 2015 (publicado online en [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/conjuntura/detalhe/portugal\\_e\\_o\\_quinto\\_pais\\_da\\_zona\\_euro\\_com\\_o\\_salario\\_minimo\\_mais\\_baixo.htm](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/conjuntura/detalhe/portugal_e_o_quinto_pais_da_zona_euro_com_o_salario_minimo_mais_baixo.htm)).

KRUGMAN (PAUL), “The austerity delusions”, *The Guardian*, 29 de Abril, 2015 (publicado online en <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>).

KRUGMAN (PAUL), “Austerity’s Grim”, *The New York Times*, 6 de Noviembre, 2015 (publicado online en <https://www.nytimes.com/2015/11/06/opinion/austeritys-grim-legacy.html>).

LE MONDE, “Lundi noir après la faillite de Lehman Brothers”, 15 de Septiembre de 2008 (publicado en [http://www.lemonde.fr/economie/article/2008/09/15/lundi-noir-apres-la-faillite-de-lehman-brothers\\_1095563\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2008/09/15/lundi-noir-apres-la-faillite-de-lehman-brothers_1095563_3234.html)).

STIGLITZ (JOSEPH), “Austerity has been an utter disaster for the eurozone”, *The Guardian*, 1 de Octubre de 2014 (publicado online en <https://www.theguardian.com/business/2014/oct/01/austerity-eurozone-disaster-joseph-stiglitz>).

STIGLITZ (JOSEPH), “Europe’s Austerity Zombies”, *Project Syndicate – The World’s Opinion Page*, 26 de Septiembre de 2014 (publicado online en <https://www.project-syndicate.org/commentary/joseph-e--stiglitz-wonders-why-eu-leaders-are-nursing-a-dead-theory?barrier=accessreg>).

THE GUARDIAN, “Banking crisis: Lehman Brothers files for bankruptcy protection”, 15 de Septiembre de 2008 (publicado online en <http://www.theguardian.com/business/2008/sep/15/lehmanbrothers.creditcrunch>).

THE NEW YORK TIMES, “Lehman files for bankruptcy; Merrill is Sold”, 14 de Septiembre de 2008 (publicado online en <http://www.nytimes.com/2008/09/15/business/15lehman.html?pagewanted=all>).

## **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de Diciembre de 1948 por la resolución 217-A de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de Diciembre de 1966 por la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de Diciembre de 1966 por la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de Diciembre de 1965 por la resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de Diciembre de 1979 por la 34/180 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de Noviembre de 1989 por la resolución 44/25 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948 por la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), aprobada el 22 de Noviembre de 1969 en San José de Costa Rica por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado el 17 de Noviembre de 1988 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada el 27 de Julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana.

Convención Europeo de Derechos Humanos, aprobado el 4 de Noviembre de 1950 por el Consejo de Europa.

Carta Social Europea, aprobada el 18 de Octubre de 1961 por el Consejo de Europa.

Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada el 5 de Junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/23).

Proclamación de Teherán, aprobada el 13 de Mayo de 1968 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán (A/CONF.32/41).

Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados de 2 a 6 de Junio de 1986, por una conferencia internacional de especialistas.

Principios de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados de 22 a 26 de Enero de 1997 por una conferencia internacional de especialistas.

Recomendación No. 202 sobre los pisos de Protección Social, adoptada el 14 de Junio de 2012 por la 101ª Reunión de la Organización Internacional de Trabajo.

## **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

Memorando sobre Políticas Económicas y Financieras, firmado el 17 de Mayo de 2011 con Portugal (disponible online en <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/por/051711p.pdf>.)

Informe “Perspectivas de la Economía Mundial. Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento”, Octubre de 2012 (publicado online en [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf)).

Decisión “Guidelines on Conditionality”, 2002 (disponible online en <https://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm>).

## UNIÓN EUROPEA

Decisión de Ejecución del Consejo, de 30 de Mayo de 2011 (2011/344/UE), relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0344>).

Dictamen del Consejo Europeo, de 3 de Junio de 2010 (2010/C 144/02) sobre el programa de estabilidad actualizado de Portugal (2009-2013) (disponible online en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010A0603\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010A0603(02)&from=EN)).

Memorando de Entendimiento sobre las Condicionalidades de Política Económica, firmado el 17 de Mayo de 2011 con Portugal ([https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf)).

Recomendación de la Comisión Europea de un parecer del Consejo sobre el Programa de Estabilidad 2009-2013 de Portugal (disponible online en [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2009-10/03\\_commission/2010-04-14\\_pt\\_recommendation\\_for\\_co\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/03_commission/2010-04-14_pt_recommendation_for_co_en.pdf)).

Reglamento No. 407/2010 del Consejo Europeo, de 11 de Mayo de 2010, que establece el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:PT:PDF>).

Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 (97/C 236/01) sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l25021&from=ES>).

Reglamento No. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31997R1467>).

Reglamento No. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31997R1466>).

Informe “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro”, Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea, Boletín Económico de ICE No. 2905, de 16 a 28 de Febrero de 2007 (publicado online en [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_2905\\_3-20\\_\\_\\_354E4223573224C02BB84E5E51F4FF224.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2905_3-20___354E4223573224C02BB84E5E51F4FF224.pdf)).

Informe “Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” del ECOFIN, de 20 de marzo de 2005, aprobado por el Consejo Europeo (disponible online en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-05-1\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-1_es.htm)).

Protocolo No. 12 sobre el Procedimiento aplicable en caso de Déficit Excesivo, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de Octubre de 2010 (publicado online en [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026es\\_protocol\\_12.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026es_protocol_12.pdf)).

## **NACIONES UNIDAS**

Carta de Naciones Unidas, adoptada el 26 de Junio de 1945 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

Resolución que crea el Protocolo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (A/RES/63/117), adoptada el 10 de Diciembre de 2008 por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Resolución sobre las “Consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, de 18 de Julio de 2012, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/20/10).

Decisión sobre las “Consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos”, de 27 de Noviembre de 2006, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/DEC/2/109).

Resolución sobre el “Mandato del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, de 27 de Marzo de 2008, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/7/4).

Resolución sobre las “Consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, de 17 de Junio de 2009, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/11/5).

Resolución sobre las “Consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, de 12 de Octubre de 2009, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/DEC/12/119).

Resolución sobre las “Consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, de 18 de Julio de 2012, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/20/10).

## **. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Carta dirigida a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de Mayo de 2012 (HRC/NONE/2012/76).

Declaración “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, de 4 de Mayo de 2001 (E/C.12/2001/10).

Declaración “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, de 21 de Septiembre de 2007 (E/C.12/2007/1).

Declaración “Niveles Mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible”, de 15 de Abril de 2015 (E/C.12/2015/1).

Declaración “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, de 22 de Julio de 2016 (E/C.12/2016/1).

Observación General No. 2, “Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto)”, 1990.

Observación General No. 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, 1990.

Observación General No. 4, “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”, 1991.

Observación general No. 9, “La aplicación interna del Pacto”, 1998.

Observación General No. 12, “Derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto)”, 1999.

Observación General No. 13, “Derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)”, 1999.

Observación General No. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto)”, 2000.

Observación General No. 15, “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)”, 1990.

Observación General No. 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, 2009.

Observación General No. 19, “El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto)”, 2007.

Observación General No. 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto)”, 2009.

Observaciones Finales sobre el cuarto informe de Portugal, adoptadas en la 53ª sesión de 10 a 28 de Noviembre de 2014 (E/C.12/PRT/CO/4).

#### **. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

Observaciones Finales sobre el tercero y el cuarto informe de Portugal, de 25 de Febrero de 2014 (CRC/C/PRT/CO/3-4).

#### **. EXPERTO INDEPENDIENTE SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA ECONÓMICA Y LA DEUDA EXTERNA PARA EL GOCE EFECTIVO DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, EN PARTICULAR LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Informe de 1 de Febrero de 2008 del Experto Independiente Bernards Nyamwaya Mudho (A/HRC/7/9).

Informe de 3 de Abril de 2009 del Experto Independiente Cephass Lumina (A/HRC/11/10).

Informe “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, de 11 de Abril de 2011, del Experto Independiente Cephass Lumina (A/HRC/20/23).

Informe sobre Misión a Grecia, de 22 a 27 de Abril de 2013, del Experto Independiente Cephass Lumina (A/HRC/25/50/Add. 1).

Informe de 27 de Diciembre de 2016, del Experto Independiente Juan Pablo Bohoslavsky (A/HRC/34/57).

#### **. EXPERTO INDEPENDIENTE SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EXTREMA POBREZA**

Informe de 11 de Febrero de 2005, del Experto Independiente Arjun Sengupta (E/CN.4/2005/49).

Informe de 2 de Marzo de 2006, del Experto Independiente Arjun Sengupta (E/CN.4/2006/43).

Informe de 17 de Marzo de 2011, de la Experta Independiente Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/17/34).

Proyecto Final de los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, presentado el 18 de Julio de 2012 por la Experta Independiente, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/21/39).

#### **. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

Folleto Informativo No. 33, “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 2009.

#### **. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

Informe “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua” sobre Desarrollo Humano, 2006 (publicado online en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2006\\_es\\_completo.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf)).

#### **. UNICEF**

. Informe “Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento”, 1987 (disponible online en <https://es.scribd.com/document/182869593/14-9-Ajuste-Rostro-Humano>).

. Informe “Por una recuperación con rostro humano. La infancia y las familias vulnerables, en el epicentro de la crisis global”, 2013. Disponible en <http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Por-una-recuperacion-con-rostro-humano-2013.pdf>.

## **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

Sentencia “Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay” (Fondo, Reparaciones y Costas), de 29 de marzo de 2006, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

## **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÉS**

Sentencia 232/91, de 23 de Mayo de 1991.

Sentencia 349/91, de 3 de Julio de 1991.

Sentencia 411/93, de 29 de Junio de 1993.

Sentencia 318/99, de 29 de Mayo de 1999.

Sentencia 62/2002, de 6 de Fevereiro de 2002

Sentencia 177/2002, de 23 de Abril de 2002

Sentencia 509/2002, de 19 de Diciembre de 2002.

Sentencia 396/2011, de 21 de Septiembre de 2011.

Sentencia 353/2012, 5 de Julio de 2012.

Sentencia 187/2013, de 5 de Marzo de 2013.

## **LEGISLACIÓN NACIONAL**

Ley 53-B/2006, de 29 de Diciembre, que “Crea el indicador de los apoyos sociales y nuevas reglas de actualización de las pensiones y otras prestaciones sociales del sistema de seguridad social”.

Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, de 15 de Marzo de 2010 (disponible online en [http://www.parlamento.pt/orcamentoestado/documents/pec/pec2010\\_2013.pdf](http://www.parlamento.pt/orcamentoestado/documents/pec/pec2010_2013.pdf)).

Comunicado del Consejo de Ministros del XVIII Gobierno de 20 de mayo de 2010 (publicado online en <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/comunicados-cm/cm-2010/20100520.aspx>).

Decreto-ley 70/2010, de 16 de Junio, que “Establece las reglas para la determinación de la condición de recursos aplicable en la atribución y manutenção de las prestaciones del subsistema de protección

familiar y del subsistema de solidaridad, así como de otros apoyos sociales públicos, y modifica la asignación del rendimiento social de inclusión, tomando medidas para aumentar la posibilidad de inclusión de sus beneficiarios, modificando el Decreto-Ley No. 164/99, de 13 de mayo, la Lei No. 13/2003, de 21 de mayo, el Decreto-Ley No. 176/2003, de 2 de agosto, al Decreto-Ley No. 283/2003, de 8 de noviembre, y el Decreto-Ley No. 91/2009, de 9 de abril”.

Decreto-Ley 72/2010, de 18 de Junio, que “Establece medidas para reforzar la empleabilidad de los beneficiarios de prestaciones de desempleo y el combate a la fraude, modificando el Decreto-Ley No. 220/2006, de 3 de Noviembre y el Decreto-Ley No. 124/84, de 18 de Abril”.

Ley 12-A/2010, de 30 de Junio, que “Aprueba un conjunto de medidas adicionales de consolidación presupuestaria que visan reforzar y acelerar la reducción de déficit excesivo y el control del crecimiento de la deuda pública previstos en el Programa de Estabilidad y Crecimiento (PEC)”.

Propuesta de Ley 42/XI, de 15 de Octubre de 2010, sobre el Presupuesto de Estado para el año 2011.

Opinión de la Comisión Parlamentaria de Salud sobre la Propuesta de Ley 42/XI, de 15 de Octubre de 2010.

Ley 55-A/2010, de 31 de Diciembre, que aprueba el Presupuesto de Estado para el año 2011.

Decreto-Ley 137/2010, de 28 de Diciembre, que “Aprueba un conjunto de medidas adicionales de reducción del gasto con vista a la consolidación presupuestaria prevista en el Programa de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para 2010-2013”.

Decreto-Ley 113/2011, de 29 de Noviembre, que “Regula el acceso a las prestaciones del Servicio Nacional de Salud por parte de los usuarios en lo relativo al régimen de tasas moderadoras y la aplicación de regímenes especiales de beneficios”.

Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, de Marzo de 2011 (disponible online en [https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011\\_2014.pdf](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011_2014.pdf)).

#### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

Auditoria Cidadã: <http://auditoriacidadada.info>

Banco Central Europeo: <https://www.ecb.europa.eu/>

Banco de Portugal: <http://www.bportugal.pt>

Bíblia Online: <http://www.bibliaonline.net/?lang=es-AR>

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra: <http://www.ces.uc.pt/pt>

Comisión Europea: <https://ec.europa.eu>

Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo: <http://cadtm.org/>.



Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:  
<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

Conselho Económico e Social: [www.ces.pt](http://www.ces.pt)

Diccionario de la Real Academia Española: <http://del.rae.es/>

Diccionario Cambridge: <http://dictionary.cambridge.org/>

Diário da República: [www.dre.pt](http://www.dre.pt)

El País: <http://economia.elpais.com>

European Anti-Poverty Net (Portugal): <http://www.eapn.pt>

Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales:  
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org>

Gobierno de Portugal: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

Jornal de Negócios: <http://www.jornaldenegocios.pt>

Le Monde: <http://www.lemonde.fr/>

Movimiento 12M: <http://www.movimento12m.org>

Observatório sobre Crises e Alternativas: <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/>

Observatório das Desigualdades: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/>

Observatório Português dos Sistemas de Saúde: <http://www.uc.pt/org>

Parlamento Nacional Português: <http://www.parlamento.pt>

Pordata (información estadística sobre Portugal): <http://www.pordata.pt/>

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (Ministério Público): <http://www.pgdlisboa.pt>

Seguridad Social: <http://www.seg-social.pt>

Sistema Nacional de Salud: <https://www.sns.gov.pt/>

Social Science Research Network: [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com)

Social Watch: <http://socialwatch.org>.

Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas: <http://treaties.un.org>

The New York Times: <http://www.nytimes.com/>

The Guardian: <http://www.theguardian.com>

Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.pt>

Unión Europea - general: <http://europa.eu/>

Unión Europea – legislación: <http://eur-lex.europa.eu/>